



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, 27.II.2008
C(2008) 725 final

**Objet : Aide d'État E 8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004) - Belgique
Financement du radiodiffuseur public VRT**

Monsieur le Ministre,

La Commission a l'honneur de vous informer que les engagements pris par la Belgique dans le cadre de la présente procédure dissipent ses craintes sur l'incompatibilité du régime de financement actuel. En conséquence, la Commission a décidé de clôturer l'enquête en cours.

1. PROCEDURE

- (1) En juin 2004, la Commission a reçu des plaintes concernant divers aspects du régime de financement en faveur de la VRT, le radiodiffuseur de service public de la Communauté flamande de Belgique (cf. ci-dessous pour une description plus détaillée des allégations des plaignants : points 52 et suivants).
- (2) Dans les courriers du 25 août 2004 et du 16 août 2005, la Commission a demandé à la Belgique des informations sur le financement public de la VRT. Les autorités belges ont répondu par courrier recommandé le 9 novembre 2004 et le 20 octobre 2005. À la suite d'un autre échange de courrier entre la Commission et la Belgique, la Commission a informé cette dernière, le 20 juillet 2006, qu'elle était parvenue à la conclusion provisoire que le régime de financement de la VRT était incompatible avec le traité CE (pour une description plus détaillée des conclusions préliminaires de la Commission, voir points 61 et suivants).
- (3) La Belgique a fait part de ses observations sur ces conclusions préliminaires en novembre 2006 et transmis un complément d'informations le 27 avril 2007 à la suite d'une autre demande de renseignements envoyée par la Commission le 9 mars 2007 (voir ci-dessous pour une description des arguments et des renseignements complémentaires soumis par la Belgique : points 64 et suivants).
- (4) Les autorités belges ont fait part, par lettre recommandée datée du 18 décembre 2007, de leurs engagements quant à la modification du régime de financement actuel (une description plus détaillée des engagements pris par la Belgique est présentée aux points 237 et suivants).

Son Excellence Monsieur Karel DE GUCHT
Ministre des Affaires étrangères
Rue des Petits Carmes, 15
B - 1000 Bruxelles

2. DESCRIPTION DU SERVICE PUBLIC DE RADIODIFFUSION EN COMMUNAUTE FLAMANDE ET DU FINANCEMENT DE LA VRT

2.1. Contexte historique

- (5) Le service public de radiodiffusion en Belgique remonte à 1930¹, date de la création du premier organisme public de radiodiffusion, l'Institut national belge de radiodiffusion (INR). Sa tâche consistait à organiser des émissions de radio pour le grand public². Le financement de l'INR était basé sur une subvention publique (*rijkstoelage*) représentant 90% de la redevance sur les récepteurs de radio (*radiotaks*)³. Depuis 1930, l'INR a eu la possibilité d'obtenir une garantie gouvernementale pour des prêts⁴.
- (6) En 1953, les activités de télévision sont venues compléter la radiodiffusion. En 1960, l'INR a été dissout et trois nouveaux instituts ont vu le jour: En 1960, l'INR a été dissout et trois nouveaux instituts ont vu le jour: *Radio en Televisie Nederlandse Uitzendingen*, la « BRT », la *Radiodiffusion Télévision belge, Émissions françaises*, la « RTB » et Instituut van de gemeenschappelijke diensten, l'« ISC »⁵. Ce dernier a été dissout en 1977⁶. En 1971, à la suite de changements au niveau de l'organisation de l'État belge, les autorités flamandes sont devenues compétentes pour la radio et la télévision⁷. Un décret de 1979 a modifié l'acte constitutif de la BRT⁸. En 1991, la « BRT » a été rebaptisée la *Nederlandse Radio- en Televisieuitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap* (la « BRTN »)⁹. Les décrets régissant la radiodiffusion sonore et télévisuelle ont été coordonnés en 1995¹⁰. Une importante

¹ Wet van 18 juni 1930 op de stichting van het Belgisch nationaal Instituut voor radio-omroep (NIR), Belgisch Staatsblad, 23 en 24 juni 1930; Koninklijk Besluit van 28 juni 1930 tot toepassing van de wet van 18 juni 1930 op de stichting van het Belgisch nationaal instituut voor radio-omroep, Belgisch Staatsblad, 3 juli 1930.

² Art. 2 Wet van 18 juni 1930; Art. 14 Koninklijk Besluit van 28 juni 1930.

³ Art. 11, onder c, Wet van 18 juni 1930; Art. 3 Koninklijk Besluit van 28 juni 1930.

⁴ Art. 11, onder b, Wet van 18 juni 1930.

⁵ Wet van 18 mei 1960 houdende organisatie van de Instituten der Belgische radio en televisie, Belgisch Staatsblad, 21 mei 1960, err. Belgisch Staatsblad, 27 mei 1960 en Belgisch Staatsblad, 9 februari 1962.

⁶ Wet van 18 februari 1977 houdende de bepalingen betreffende de openbare Radio- en Televisiedienst, Belgisch Staatsblad, 2 maart 1977 (hoofdstuk 2).

⁷ Point 71 de la soumission des autorités belges enregistrée le 20 octobre 2005.

⁸ Decreet van 28 december 1979 houdende het statuut van de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse uitzendingen, Belgisch Staatsblad, 25 januari 1980; gewijzigd bij decreet van 30 juni 1982, Belgisch Staatsblad, 1 oktober 1982, en bij decreet van 13 juni 1990, Belgisch Staatsblad, 18 juli 1990.

⁹ Decreet van 27 maart 1991 houdende het statuut van de Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap, Belgisch Staatsblad 6 juni 1991, gewijzigd bij decreet van 1 juli 1992, Belgisch Staatsblad, 25 juli 1992 (erratum Belgisch Staatsblad 7 april 1993), bij decreet van 15 december 1993, Belgisch Staatsblad, 2 februari 1994.

¹⁰ Besluit van de Vlaamse regering van 25 januari 1995 tot coördinatie van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, Belgisch Staatsblad, 30 mei 1995; decreet van 8 maart 1995 houdende bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse regering van 25 januari 1995 tot coördinatie van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, Belgisch Staatsblad, 31 mei 1995, en decreet van 22 december 1995 tot wijziging van sommige bepalingen van Titel I en Titel II van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 25 januari 1995, Belgisch Staatsblad, 12 januari 1996.

réforme a été engagée en 1997, date à laquelle la BRTN est devenue la *Vlaamse Radio- en Televisieomroep*, la « VRT », une *NV van publiek recht*¹¹.

- (7) La radiotaks a été remplacée par la *kijk- en luistergeld* (qui est également une taxe liée à la possession d'une télévision ou d'une radio) en 1960¹². En 2002, le montant de la *Kijk- en Luistergeld* a été ramené à zéro¹³. C'est pourquoi elle peut être considérée comme abolie de facto. Depuis 2002, le montant de la subvention générale n'est plus calculé en fonction du montant perçu grâce à la taxe spéciale. Désormais, le montant est fixé par la loi et est prélevé sur le budget général de la Communauté flamande¹⁴.
- (8) Le décret de 1979 introduit la possibilité, pour le radiodiffuseur public, d'avoir pour sources de revenus les recettes des ventes des propres publications, enregistrements ou reproductions de ceux-ci, de la vente ou de la location de productions et de services prestés¹⁵. Le décret de 1991 permet d'avoir pour sources de revenus les recettes des publicités et parrainages¹⁶.

2.2. Cadre juridique actuel

- (9) Le cadre juridique actuel repose sur les *Gecoördineerde Mediadecreten* (« décret sur les médias ») du 4 mars 2005¹⁷, modifiés en dernier lieu par le décret du 29 juin 2007¹⁸, le *Beheersovereenkomst 2007-2011*¹⁹, un contrat de gestion (ci-après dénommé « contrat de gestion ») pour 2007-2011 entre la VRT et les autorités flamandes, conclu le 20 juillet 2006 sur la base des articles 15 à 18 du décret sur les médias.

¹¹ Decreet van 29 april 1997 betreffende de omzetting van de BRTN in een naamloze vennootschap van publiek recht, Belgisch Staatsblad, 1 mei 1997, err. Belgisch Staatsblad 17 mei 1997; Besluit van de Vlaamse regering van 9 december 1997 betreffende de omzetting van de BRTN in de naamloze vennootschap van publiek recht VRT en betreffende de goedkeuring van de statuten, Belgisch Staatsblad, 25 december 1997.

¹² Wet van 26 januari 1960 betreffende de taksen op de toestellen voor het ontvangen van radio-omroep uitzendingen, Belgisch Staatsblad, 6 februari 1960 (gewijzigd door wet van 6 februari 1987 en wet van 13 juli 1987).

¹³ Decreet van 29 maart 2002 houdende invoering van het nultarief inzake het kijk- en luistergeld, Belgisch Staatsblad van 27.4.2002

¹⁴ Art. 16 et 19, Decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005, Belgisch Staatsblad, 8 april 2005, et art. 35 Beheersovereenkomst tussen de VRT en de Vlaamse Gemeenschap 2007-2011, gesloten op 20 juli 2006.

¹⁵ Art. 22, § 1, Decreet van 28 december 1979 houdende het statuut van de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, Belgisch Staatsblad, 25 januari 1980; gewijzigd bij decreet van 30 juni 1982, Belgisch Staatsblad, 1 oktober 1982, et decreet van 13 juni 1990, Belgisch Staatsblad, 18 juli 1990.

¹⁶ Art. 17, § 1, Decreet van 27 maart 1991 houdende het statuut van de Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap.

¹⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 4 maart 2005 tot coördinatie van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, Belgisch Staatsblad, 8 april 2005.

¹⁸ Decreet van 29 juni 2007 tot wijziging van sommige bepalingen in de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005, Belgisch Staatsblad, 14 september 2007. Pour la dernière version consolidée du décret, consulter le lien suivant : http://www.vlaamseregulatormedia.be/regelgeving/Mediadecreet_071115.pdf

¹⁹ Beheersovereenkomst tussen de VRT en de Vlaamse Gemeenschap 2007-2011, gesloten op 20 juli 2006.

- (10) La mission de service public de la VRT et son mandat sont exposés à l'article 6 du décret sur les médias et précisés dans le contrat de gestion. L'article 6 du décret sur les médias dispose que :

“§ 1. De VRT heeft als maatschappelijk doel om radioprogramma's, televisieprogramma's en andere soorten programma's te verzorgen binnen de opdracht van de openbare omroep die hierna wordt omschreven, alsook het uitvoeren van activiteiten die hiertoe rechtsreeks of onrechtstreeks bijdragen, waaronder het produceren, laten produceren of verwerven van programma's, het samenstellen van het programma-aanbod, het omroepen, het laten omroepen en het bekendmaken hiervan, in de meest ruime omvang die in artikel 2 van die decreten aan elk van die begrippen is gegeven.

§ 2. Als openbare omroep heeft de VRT de opdracht een zo groot mogelijk aantal mediagebruikers te bereiken met een diversiteit aan hoogkwalitatieve programma's die de belangstelling van de mediagebruikers wekken en eraan voldoen.

De VRT zorgt voor een kwalitatief hoogstaand aanbod in de sectoren informatie, cultuur, educatie en ontspanning. Prioritair moet de VRT op de kijker en luisteraar gerichte informatie- en cultuurprogramma's brengen. Daarnaast worden ook sport, eigentijdse educatie, eigen drama en ontspanning verzorgd. Het hele aanbod van de VRT moet worden gekenmerkt door de hoge kwaliteit van de programma's zowel naar inhoud, naar vorm als naar taalgebruik. In al zijn programma's streeft de VRT naar een zo groot mogelijke kwaliteit, professionaliteit, creativiteit en originaliteit waarbij ook nieuwe talenten en vernieuwende expressievormen aangeboord moeten worden. Het programma-aanbod moet op een aangepaste manier worden gericht op bepaalde bevolkings- en leeftijdsgroepen, meer in het bijzonder op de kinderen en de jeugd.

De programma's moeten bijdragen tot de verdere ontwikkeling van de identiteit en de diversiteit van de Vlaamse cultuur en van een democratische en verdraagzame samenleving. De VRT moet via de programma's bijdragen tot een onafhankelijke, objectieve en pluralistische opinievorming in Vlaanderen. Daarom moet hij streven naar een leidinggevende rol op het gebied van informatie en cultuur.

Om de betrokkenheid van een zo groot mogelijk aantal Vlamingen bij de omroep te realiseren en om de geloofwaardigheid van de openbare omroep veilig te stellen, moet een voldoende aantal programma's erop gericht zijn een breed en algemeen publiek te boeien. Naast die algemene programma's zullen andere programma's aan specifieke belangstellingssferen van kijkers en luisteraars tegemoetkomen. De beoogde doelgroepen moeten voldoende ruim zijn en ze moeten door de programma's in kwestie ook worden bereikt.

De VRT volgt de technologische ontwikkelingen op de voet zodat hij zijn programma's, als dat nodig en wenselijk is, ook via nieuwe mediatoepassingen aan zijn kijkers en luisteraars kan aanbieden.

Tot de openbare opdracht van de VRT behoren eveneens alle activiteiten die rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de uitvoering ervan.”

[La traduction suivante est fournie à des fins d'information uniquement :

§ 1 L'objet social de la VRT consiste à assurer, dans les limites de la mission de l'organisme public de radiodiffusion, définie ci-après, des programmes de radio, des programmes de télévision et d'autres types de programmes, ainsi que l'exercice d'activités qui, directement ou indirectement, y contribuent, ce qui implique notamment produire, faire produire ou acquérir des programmes, composer la programmation et radiodiffuser ou faire radiodiffuser ces programmes et cela dans le sens le plus large attribué à chacune de ces notions par l'article 2 de ces décrets.

§ 2 En sa qualité de radiodiffuseur de service public, la VRT a pour mission de toucher le plus d'utilisateurs des médias possible en offrant une diversité de programmes de qualité suscitant l'intérêt des utilisateurs des médias et y satisfaisant.

La VRT assure une offre de qualité dans les secteurs de l'information, de la culture, de l'éducation et du divertissement. La VRT doit proposer en priorité des programmes informatifs et culturels axés sur les spectateurs et les auditeurs. Elle assurera en outre des programmes sportifs, des programmes éducatifs contemporains, des productions dramatiques propres et des programmes de distraction. L'offre proposée par la VRT sera caractérisée dans son intégralité par la qualité des programmes à la fois quant à leur contenu, leur forme et le niveau du langage utilisé. Dans tous ses programmes, la VRT vise à atteindre le plus haut niveau de qualité, de professionnalisme, de créativité et d'originalité, en faisant aussi appel à de nouveaux talents et de nouvelles formes d'expression. L'offre de programmes doit également s'adresser de façon appropriée à certaines catégories de population ou certaines tranches d'âge, et notamment aux enfants et aux jeunes.

Les programmes doivent contribuer au développement de l'identité et de la diversité de la culture flamande et d'une société démocratique et tolérante. Par le biais de ses programmes, la VRT doit contribuer à une formation de l'opinion indépendante, objective et pluraliste en Flandre. A cet effet, elle doit tendre vers un rôle prédominant sur le plan de l'information et de la culture.

Pour intéresser le plus grand nombre possible de Flamands au radiodiffuseur et afin de préserver la crédibilité du radiodiffuseur de service public, un nombre suffisant de programmes doit être conçu de façon à intéresser un large public en général. Outre ces programmes généraux, d'autres programmes répondront aux sphères d'intérêt plus spécifiques des téléspectateurs et des auditeurs. Les groupes cibles visés doivent être suffisamment larges et doivent effectivement être touchés par les programmes concernés.

La VRT suit de près les développements technologiques, de manière à assurer que ses téléspectateurs et ses auditeurs aient accès à ses programmes, lorsque cela semble utile et souhaitable, également par le biais de nouvelles applications médiatiques.

La mission publique de la VRT comprend également toute activité pouvant contribuer directement ou indirectement à la réalisation de son objet social.

FIN DE LA SECTION PROPOSÉE À TITRE D'INFORMATION UNIQUEMENT]

- (11) Se basant sur le décret sur les médias²⁰, le contrat de gestion expose des objectifs et règles plus détaillés pour la VRT et décrit les services confiés au radiodiffuseur de service public²¹.
- (12) Outre la définition existante du service public proposée dans le décret sur les médias, les autorités flamandes ont confié à la VRT des services publics génériques supplémentaires en rapport avec sa mission de radiodiffusion publique :
- la recherche et l'innovation dans les médias, pour autant qu'il y ait un lien avec sa mission de service public actuelle²²;
 - la conservation et la numérisation des archives de la VRT (projet DIVA)²³ ;
 - la rénovation du siège de la VRT (« Totale oMbouw », « ToM »)²⁴;
 - en référence à l'article 6 du décret sur les médias, l'ensemble des activités opérationnelles nécessaires à l'exécution des tâches de service public mentionnée plus haut font partie intégrante de la mission de service public.
- (13) Le contrat de gestion stipule que la VRT peut gérer trois stations de télévision : één, Canvas et Ketnet, diffusées sur deux chaînes²⁵. Ce même contrat précise par ailleurs que la VRT gère cinq stations de radio : Radio 1, Radio 2, Klara, Studio Brussel, Radio Donna et Radio Vlaanderen Internationaal²⁶.
- (14) Quant à la fourniture des services des nouveaux médias se rapportant aux stations de télévision et de radio existantes, le contrat présente une « stratégie à 3 niveaux » (*Driesporenbeleid*), recommandant que la VRT développe davantage ses offres spécialisées proposées via des « marques de médias divers » (telles que *Klara* pour la culture, *Sporza* pour les sports, *Vrtnieuws* pour les informations). Le contrat dispose que les nouveaux canaux de distribution tels que l'internet et les communications mobiles joueront un rôle prépondérant pour le développement des offres spécialisées.
- (15) D'un point de vue technologique, la VRT se transformera en un radiodiffuseur numérique, en numérisant son offre, sa production et sa distribution²⁷ de manière à être en mesure de proposer de nouvelles applications et des services de médias basés sur ses marques existantes²⁸.
- (16) Pour chaque objectif du contrat de gestion, des paramètres de performance qualitatifs et quantitatifs (« *performantiemaatstaven* ») sont indiqués.

²⁰ Art. 15 du décret sur les médias.

²¹ Les informations qui suivent ne se veulent pas exhaustives. Le texte du contrat de gestion peut être consulté à l'adresse suivante: http://www.vrt.be/extra/beheersovereenkomst_2007-2011.pdf

²² Art. 1 et 8 du contrat de gestion.

²³ Art. 1, 19 et 20 du contrat de gestion.

²⁴ Art. 1 et 21 du contrat de gestion.

²⁵ Art. 3 du contrat de gestion.

²⁶ Art. 10 et 11 du contrat de gestion.

²⁷ Art. 1 du contrat de gestion.

²⁸ Art. 13 du contrat de gestion.

- (17) En dehors de son mandat de service public, la VRT est autorisée à mener des activités commerciales à condition qu'elles s'inscrivent dans le cadre de sa mission de radiodiffusion publique²⁹. Une distinction est par ailleurs opérée au niveau des activités commerciales entre le merchandising et les activités connexes (*nevenactiviteiten*). Lorsqu'elle exerce de telles activités commerciales, la VRT est tenue de respecter certaines conditions établies dans le décret sur les médias. À titre d'exemple, les activités doivent couvrir leurs coûts (« *zijn zelfbedruipend* ») ; de plus, la transparence et la bonne allocation des coûts et recettes doivent être garanties au moyen d'une séparation comptable. De surcroît, les activités commerciales doivent être réalisées en tenant compte des conditions du marché et ne peuvent occasionner une grave distorsion de la concurrence.
- (18) Se fondant sur la disposition concernée du décret sur les médias³⁰ et dans le but de préciser les activités commerciales que la VRT est habilitée à mener et les moyens à utiliser pour y arriver, le conseil d'administration de la VRT a élaboré un document cadre pour le merchandising et les activités connexes³¹.
- (19) Le nouveau contrat de gestion prévoit deux dates de révision : mi-2008 et fin 2009³². Le premier rapport de la VRT sur la concrétisation des objectifs fixés dans le contrat est prévu après 18 mois. La date de révision de 2009 a été arrêtée « pour tenir compte de nouveaux développements dans le secteur des médias ». À la lumière de ces analyses, la mission de service public de la VRT et le financement nécessaire pourront être adaptés en conséquence, conformément au décret sur les médias et au contrat de gestion ; ils figureront dans un addendum au contrat de gestion.
- (20) Dans le cadre de ces examens, il est possible d'ajouter certaines tâches de service public³³, mais uniquement après consultation et avoir obtenu le consentement des autorités flamandes. Ainsi, si la VRT parvient à une efficacité/des économies accrues après 18 mois et si un besoin réel peut être démontré, des chaînes de télévision numériques supplémentaires, proposant uniquement de l'actualité et des informations, sont envisageables sous réserve de l'approbation du gouvernement flamand.
- (21) La VRT compte plusieurs entités organisationnelles³⁴ dont les fonctions sont décrites dans le décret sur les médias:
- (22) Premièrement, l'assemblée générale des actionnaires (*algemene vergadering van de aandeelhouders*). Celle-ci tire ses compétences des lois générales belges énonçant les compétences générales d'une assemblée d'actionnaires³⁵.
- (23) Deuxièmement, le conseil d'administration (*de raad van bestuur*). Le conseil d'administration compte entre 12 et 15 membres. Douze membres sont désignés par le

²⁹ Art. 8 du décret sur les médias.

³⁰ Ibid.

³¹ *Kader voor Merchandising en Nevenactiviteiten*, approuvé par le conseil d'administration de la VRT le 15 janvier 2007.

³² Art. 3 du contrat de gestion.

³³ Art. 17 du contrat de gestion.

³⁴ Art. 9 et suiv. du décret sur les médias.

³⁵ Art. 10 du décret sur les médias.

gouvernement flamand. Le conseil d'administration définit la stratégie globale de la VRT ; il doit approuver le contrat de gestion au nom de la VRT et peut suggérer des modifications ; il doit approuver le plan d'activité annuel (comprenant les objectifs et stratégies) et dresse l'inventaire ainsi que le rapport financier annuel. De surcroît, le conseil d'administration doit approuver les règles relatives au recrutement et à la situation juridique du personnel ; il sélectionne et relève de leurs fonctions les membres du *directiecomité* ; il supervise le président-directeur général ; il fait office de médiateur dans le cadre des conflits de personnel au sein du *directiecomité* ; il doit approuver la participation à d'autres entités juridiques privées ; il convoque l'assemblée générale des actionnaires et supervise certaines activités sortant du mandat de service public (« *het opstellen van het kader waarbinnen de VRT merchandising- en nevenactiviteiten uitoefent* »)³⁶.

- (24) Troisièmement, le président-directeur général (*degedelegeerd bestuurder*)³⁷. Il est désigné et relevé de ses fonctions par l'assemblée générale des actionnaires. Il jouit de compétences pour toutes les questions qui ne sont pas du ressort de l'assemblée générale des actionnaires et du conseil d'administration. Le président-directeur général est compétent pour la gestion quotidienne de la VRT et il la représente. Le président-directeur général prépare et exécute les décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration ; il a une voix consultative dans le cadre de leurs réunions. Il assiste du *directiecomité*, dont il est également le président.

2.3. Supervision et contrôle

- (25) L'exécution de la mission de service public de la VRT est soumise à une supervision et un contrôle internes et externes. Plusieurs organismes sont chargés de superviser la VRT et ses activités.
- (26) Le gouvernement flamand a créé l'autorité flamande de régulation des médias (« *Vlaamse Regulator voor de Media* », VRM)³⁸, constituée le 10 février 2006. L'autorité flamande de régulation des médias a repris des tâches de supervision qui relevaient auparavant de la compétence du *Vlaams Commissariaat voor de Media*, du *Vlaamse Geschillenraad* et du *Vlaamse Kijk- en Luisterraad*. Le VRM est censé superviser les dispositions de fond (« *inhoudelijke bepalingen* ») du contrat de gestion³⁹ et, de manière générale, l'exécution de la mission de service public par la VRT ; il rend compte au gouvernement flamand. Le VRM n'a aucun mandat pour exercer une supervision financière ou budgétaire de l'exécution du contrat de gestion par la VRT, laquelle relève de la Cour des comptes.
- (27) Le gouvernement flamand désigne un représentant de la Communauté flamande (*Gemeenschapsafgevaardigde*), qui contrôle si la VRT exerce son mandat de service public conformément au cadre juridique incluant le contrat de gestion⁴⁰. Le

³⁶ Les pouvoirs du conseil d'administration sont précisés à l'art. 12 du décret sur les médias.

³⁷ Les pouvoirs du président-directeur général sont précisés à l'art. 13 du décret sur les médias.

³⁸ Decreet van 16 december 2005 houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende de wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005.

³⁹ Art. 169 du décret sur les médias, art. 42 du contrat de gestion.

⁴⁰ Art. 25 du décret sur les médias.

Gemeenschapsafgevaardigde est indépendant de la VRT. Il joue un rôle consultatif dans plusieurs réunions de la VRT, jouit d'un droit d'accès à tous les fichiers et peut demander des informations et clarifications. Il peut déposer un appel motivé auprès du gouvernement flamand contre toute décision du conseil d'administration et du président-directeur général concernant le mandat de service public, s'il estime qu'une décision n'est pas en accord avec les lois générales, le décret sur les médias ou le contrat de gestion. Si le *Gemeenschapsafgevaardigde* introduit un appel, le parlement flamand en est informé et la décision en question suspendue (*opgeschort*).

- (28) Le gouvernement et le parlement flamands exercent par ailleurs un contrôle direct sur la VRT. Outre le fait qu'il a le pouvoir de déclarer une décision de la direction et du conseil d'administration de la VRT invalide, le gouvernement flamand supervise la réalisation des tests de performance (*performantiemaatstaven*) énoncés dans le contrat de gestion. La VRT est tenue de soumettre un rapport annuel au gouvernement flamand sur la mise en œuvre du contrat de gestion, lequel doit être approuvé par le conseil d'administration de la VRT. Le gouvernement flamand soumet au parlement flamand le rapport de la VRT et un rapport d'évaluation rédigé par le *Gemeenschapsafgevaardigde*⁴¹.
- (29) Le gouvernement flamand exerce par ailleurs une supervision financière. Le plan financier de la VRT est annexé au contrat de gestion. Afin de pouvoir superviser ce plan, la VRT est tenue de soumettre ses comptes financiers annuels (*jaarrekening*) avant le 30 juin de l'année suivante au gouvernement flamand, lequel doit les approuver⁴².
- (30) La Cour des comptes exerce un contrôle budgétaire et financier ex post sur la VRT. Elle réalise trois types de tâches d'audit : un contrôle financier, un contrôle de la légitimité (*rechtmatigheidsonderzoek*) et un contrôle de l'efficacité/la performance (*doelmatigheidsonderzoek*). Aux fins de cette supervision, la Cour des comptes peut accéder à l'ensemble des documents dont elle a besoin pour mener sa tâche à bien.
- (31) La VRT doit soumettre tous les six mois un « *inventaris, interim-balans en interim-resultatenrekening* » au gouvernement flamand. La Cour des comptes supervise ces rapports⁴³ ainsi que l'exactitude (*getrouwheid*) des données et des systèmes de mesure utilisés pour les rapports de la VRT sur la concrétisation des objectifs stipulés dans le contrat de gestion⁴⁴. Qui plus est, elle rend compte annuellement au parlement flamand⁴⁵.
- (32) Une supervision interne des tâches de la VRT est également effectuée par le conseil d'administration de la VRT et un comité d'audit. Ce dernier contrôle l'audit externe effectué par le *commissaris*, le fonctionnement de l'« *Interne Audit VRT* » et le développement de la position financière de la VRT.

⁴¹ Art. 18 du décret sur les médias, art. 42 du contrat de gestion.

⁴² Art. 42 du contrat de gestion.

⁴³ Art. 9 Besluit van de Vlaamse Regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse Openbare Instellingen, Belgisch Staatsblad, 11 oktober 1997.

⁴⁴ Art. 42 du contrat de gestion.

⁴⁵ Art. 26 du décret sur les médias.

- (33) À la suite des changements introduits par le décret du 19 mai 2006⁴⁶, les autorités flamandes ont autorisé le service d'audit interne de la Communauté flamande à procéder à des audits et à évaluer les systèmes de contrôle interne de la VRT.

2.4. Financement de la VRT

- (34) La VRT est financée à la fois par des fonds de l'État et par les recettes de plusieurs activités commerciales qu'elle peut entreprendre au titre du décret sur les médias⁴⁷. Le financement public annuel et deux autres mesures de financement public font l'objet de la procédure en cours.
- (35) Outre ses revenus provenant d'activités commerciales (voir section 2.4.4), la VRT bénéficie d'un financement public annuel de la Communauté flamande afin d'accomplir ses tâches de radiodiffuseur public de la Communauté flamande. Les montants du financement public sont détaillés dans le contrat de gestion. Le tableau 1 propose une vue d'ensemble – notamment à travers les chiffres des années 2007-2011 - du financement public annuel accordé à la VRT par la Communauté flamande.

Tous les chiffres proviennent du contrat de gestion et sont exprimés en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011
Financement de base	279.000	286.000	286.000	288.100	293.300
Recherche et innovation	3.836	3.905	3.975	4.047	4.120
Chœur et orchestre	2.982	2.925	2.805	2.733	2.667
Fonds de pension	19.212	19.212	19.212	19.212	19.212
Total	305.030	312.042	311.992	314.092	319.299

Tableau 1 : financement public annuel accordé à la VRT

2.4.1. Financement annuel

- (36) Compte tenu du décret sur les médias et du contrat de gestion, la VRT se voit allouer une enveloppe financière annuelle (*basis financieringsenveloppe*) provenant du budget général de la Communauté flamande⁴⁸. Jusqu'à la fin de 2006, le financement annuel se composait de deux volets: le fonds de roulement (*werkingsmiddelen*) et une

⁴⁶ Art. 26bis du décret sur les médias.

⁴⁷ Art. 19 du décret sur les médias, art. 35 du contrat de gestion.

⁴⁸ L'article 39 du contrat de gestion 2007 – 2011 et le plan financier joint au contrat de gestion stipulent que la VRT affectera ses réserves de la période 2002 – 2006, soit 55 millions d'euros, au financement de sa mission de service public en 2007 - 2011. Ces fonds ont été placés dans un fonds de réserve conformément à l'art. 20ter du décret sur les médias. En outre, la VRT s'est engagée à simplifier sa structure des coûts pour obtenir « une rentabilité/des bénéfices » d'au moins 25 millions d'euros par an d'ici 2011.

augmentation de capital annuelle (*kapitaalfinanciering*)⁴⁹. L'augmentation de capital annuelle effectuée par le biais du *kapitaalfinanciering* a été accordée pour couvrir une partie des coûts d'investissement (*aanschaf of lange termijn gebruik van investeringsgoederen*) de la VRT. Du point de vue comptable, l'augmentation de capital par le biais du *kapitaalfinanciering* a été comptabilisée en même temps que la réduction de capital découlant des pertes opérationnelles de la VRT. Ce mécanisme de financement a été supprimé par le contrat de gestion pour la période 2007-2011.

- (37) À l'époque de l'INR, un orchestre (1935) et un chœur (1937) ont été constitués⁵⁰. En 1999, il a été décidé que les activités relatives à l'orchestre et au chœur ne seraient plus exercées au sein de la VRT, mais se poursuivraient dans une entité distincte : *Vlaams Omroeporkest & Kamerkoor vzw* (une association sans but lucratif de droit belge)⁵¹.
- (38) D'après les autorités flamandes⁵², le personnel sous contrat a été transféré à la vzw conformément à la directive 77/187⁵³. Le personnel statutaire n'a pas été transféré et reste employé par la VRT, mais travaille pour la vzw⁵⁴. La VRT se voit allouer une subvention annuelle pour financer les coûts du personnel statutaire de l'orchestre et du chœur⁵⁵.
- (39) Au titre du contrat de gestion actuelle, la Communauté flamande verse annuellement un montant de 19 212 000 € au fonds de pension du personnel statutaire⁵⁶. Afin de faciliter le passage de la BRTN à la VRT, une *NV van publiek recht*, il a été décidé de demander aux autorités flamandes de procéder à un versement spécial pour la différence entre le passif normal lié au versement des pensions des salariés du secteur privé et certaines obligations supplémentaires (*meerkosten*) de la BRTN concernant les pensions du personnel statutaire au lieu d'inclure cela dans l'enveloppe financière annuelle. En conséquence, *het Pensioenfonds Statutairen VRT* a été créé en 1997. La SMAP, actuellement dénommée Ethias, une entreprise spécialisée dans les solutions d'assurance et financières, a calculé que la compensation nécessaire pour les retraites du personnel statutaire s'élevait à 19 212 000 € par an, pendant 30 ans⁵⁷.

⁴⁹ Voir point 52 concernant les déclarations des plaignants selon lesquelles cette pratique a généré un avantage fiscal indu pour la VRT dans le passé et point 91 concernant l'appréciation de ces déclarations au regard des règles relatives aux aides d'État.

⁵⁰ Cf. par exemple <http://www.vro-vrk.be/nl/>.

⁵¹ Decreet van 13 april 1999 tot regeling van de rechtspositie van het statutair en het contractueel personeel van het VRT-Filharmonisch orkest en het VRT-koor, *Belgisch Staatsblad*, 11 juni 1999.

⁵² Communication des autorités belges du 20 octobre 2005.

⁵³ Art. 7 Decreet van 13 april 1999; directive 77/187/CEE du Conseil, du 14 février 1977, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises, d'établissements ou de parties d'établissements (JO L 061, 05/03/1977, p. 26-28), désormais consolidée sous la directive 2001/23/CE du Conseil, du 12 mars 2001.

⁵⁴ Art. 2, § 3, Decreet van 13 april 1999.

⁵⁵ Art. 4 van het Decreet van 13 april 1999 et art. 34 du contrat de gestion.

⁵⁶ Art. 3 van het Decreet van 29 april 1997 betreffende de omzetting van de BRTN in een naamloze vennootschap van publiek recht; art. 33 du contrat de gestion.

⁵⁷ Informations communiquées par les autorités belges le 9 novembre 2004, p. 13 et 14.

2.4.2. Garantie gouvernementale pour les prêts

- (40) La VRT a la possibilité de bénéficier d'une garantie gouvernementale pour les prêts (*gemeenschapswaarborg*)⁵⁸. Ces prêts ne peuvent être utilisés que pour financer des activités de service public et une décision distincte du gouvernement flamand est requise. Conformément aux informations fournies par la Belgique, le radiodiffuseur public n'a recouru à cette possibilité que de manière très limitée dans le passé. Deux décisions ont autorisé le radiodiffuseur public à souscrire à un prêt garanti (en 1989 et en 1991)⁵⁹.

2.4.3. Exonérations pour l'utilisation du spectre des fréquences

- (41) Afin de pouvoir remplir sa mission de service public, la VRT bénéficie d'une exonération pour l'utilisation du spectre des fréquences réservé aux stations de radio de la VRT alors que les stations de radio commerciales en Flandre sont, elles, tenues de payer pour ce spectre. L'article 18 du décret sur les médias prévoit que le gouvernement flamand mette les fréquences nécessaires à la disposition du radiodiffuseur public⁶⁰. La décision du gouvernement flamand du 9 mars 2007, remplaçant des dispositions antérieures, dispose que la VRT ne doit pas payer pour le spectre des fréquences pour ses programmes radio⁶¹.

2.4.4. Recettes commerciales

- (42) Comme indiqué à la section 2.2, la VRT peut entreprendre du merchandising et d'autres activités commerciales si ceux-ci sont liés à sa tâche de radiodiffusion publique et satisfont à certaines conditions, en se conformant au cadre approuvé préalablement par le conseil d'administration (*Kader voor Merchandising en Nevenactiviteiten*)⁶².
- (43) Alors que la VRT se charge elle-même de plusieurs activités commerciales (ex. : droits des opérateurs de la transmission pour le contenu, vente de programmes (*verkoop van programmamateriaal*), prestation de services à des tierces parties (*dienstverleningen*)), certaines de ses activités commerciales (ex. : publicité radio et partenariats de parrainage commercial, tels que « *alliantiepakketten* ») sont effectuées

⁵⁸ Art. 6 § 6 du décret sur les médias.

⁵⁹ Besluit van de Vlaamse Executieve van 15 maart 1989 tot machtiging van de Belgische radio en televisie, Nederlandse uitzendingen, om een lening aan te gaan voor een bedrag van 130.000.000 Frank maximaal; Besluit van de Vlaamse Executieve van 29 april 1991 tot machtiging van de Belgische radio en televisie, omroep van de Vlaamse Gemeenschap, om een lening aan te gaan voor een bedrag van 80.000.000 Frank maximaal.

⁶⁰ Art. 118 § 5 du décret sur les médias: « *Les licences visées au § 1 ne sont pas requises pour l'entreprise de radiodiffusion publique de la Communauté flamande. Le gouvernement flamand établit les fréquences dont il a besoin pour l'exploitation de son matériel de transmission mis à la disposition de ladite entreprise de radiodiffusion.* » "

⁶¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2007 waarbij de nodige frequenties voor analoge radio ter beschikking van de Vlaamse Radio- en Televisieomroep worden gesteld, 9 maart 2007, *Belgisch Staatsblad*, 3 April 2007.

⁶² Voir note de bas de page 31.

par la Vlaamse Audiovisuele Regie (VAR)⁶³. La VRT a conclu des accords commerciaux avec la VAR, lesquels précisent les activités confiées à la VAR par la VRT et pour lesquelles cette dernière doit verser une indemnité à la VAR, incluant les frais de commission.

- (44) Les montants des recettes commerciales générées par la VRT comme prévu par le contrat de gestion 2007-2011 sont indiqués dans le tableau 2. Les recettes annuelles de la publicité radio et de la télévision ainsi que du parrainage d'événements sont plafonnées. De surcroît, au titre du contrat de gestion, la VRT peut également développer de « nouvelles » sources de recettes commerciales (ex. : publicité sur le Web, produit des éventuelles retombées technologiques de son parc de transmission, exploitation commerciale du spectre).
- (45) Le tableau 2 propose une vue d'ensemble des recettes commerciales prévues pour 2007 – 2011 comme indiqué dans le contrat de gestion :

Tous les chiffres proviennent du contrat de gestion et sont exprimés en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011
Publicité radio (radioreclame)	39.343	41.056	42.769	44.520	45.894
Sponsoring télévisé	12.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Autres recettes publicitaires	19.958	20.719	22.141	23.742	25.622
Exploitation directe de l'offre de la VRT⁶⁴	60.831	67.531	75.910	82.299	86.825
Exploitation indirecte de l'offre de la VRT⁶⁵ (Exploitatie uit afgeleiden van het VRT-aanbod)	3.494	4.456	6.243	7.151	8.080
Total	135.626	143.762	157.063	167.712	176.421

Tableau 2 : recettes commerciales à la disposition de la VRT

2.5. Bref aperçu du marché de la radiodiffusion en Communauté flamande

- (46) Le marché de la radiodiffusion au sein de la Communauté flamande de Belgique se caractérise par la présence de quelques grands opérateurs tels que la VRT, le groupe VMMA⁶⁶ et la filiale belge du groupe de radiodiffusion paneuropéen ProSiebenSat.1⁶⁷.

⁶³ La VAR a été constituée en société en 1990 par la BRT et Sydes, une filiale de la Vlaamse uitgeverijmaatschappij (VUM), pour se charger des activités commerciales de la BRT. À l'heure actuelle, les actionnaires de la VAR sont la VRT (90%) et Sydes (10%). Cf. réponse des autorités belges du 9 novembre 2004, sites Web de la VAR et la VRT (www.var.be, www.vrt.be).

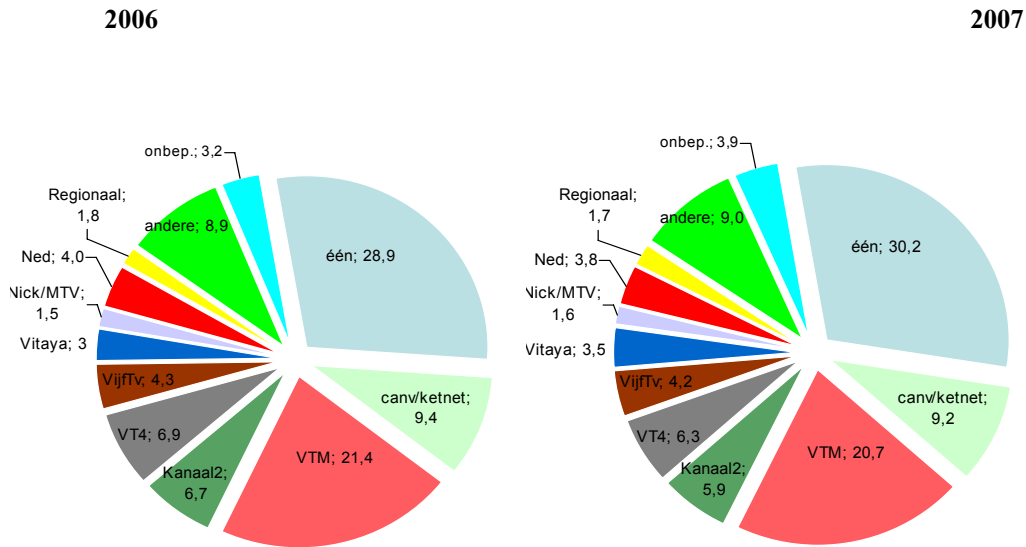
⁶⁴ Il s'agit par exemple des accords de distribution avec les opérateurs de réseaux (overeenkomsten met distributeurs) et des accords de troc (*ruil*).

⁶⁵ Il s'agit par exemple des recettes du merchandising.

⁶⁶ Cf. <http://vmma.be/>

Il existe une forte concurrence entre le radiodiffuseur public et ses concurrents commerciaux en termes d'audience et de recettes publicitaires. La VMMA gère notamment les chaînes télévisées VTM et Kanaal twee ainsi que la station de radio Q-Music. La filiale belge de ProSiebenSat 1 gère les chaînes télévisées VT4 et VijfTV.

- (47) Il existe également plusieurs radiodiffuseurs de plus petite taille dont divers opérateurs régionaux et locaux.
- (48) Le graphique 1 propose une vue d'ensemble des parts de marché des chaînes de télévision en Flandre sur une période de 24 heures (2006 et 2007).

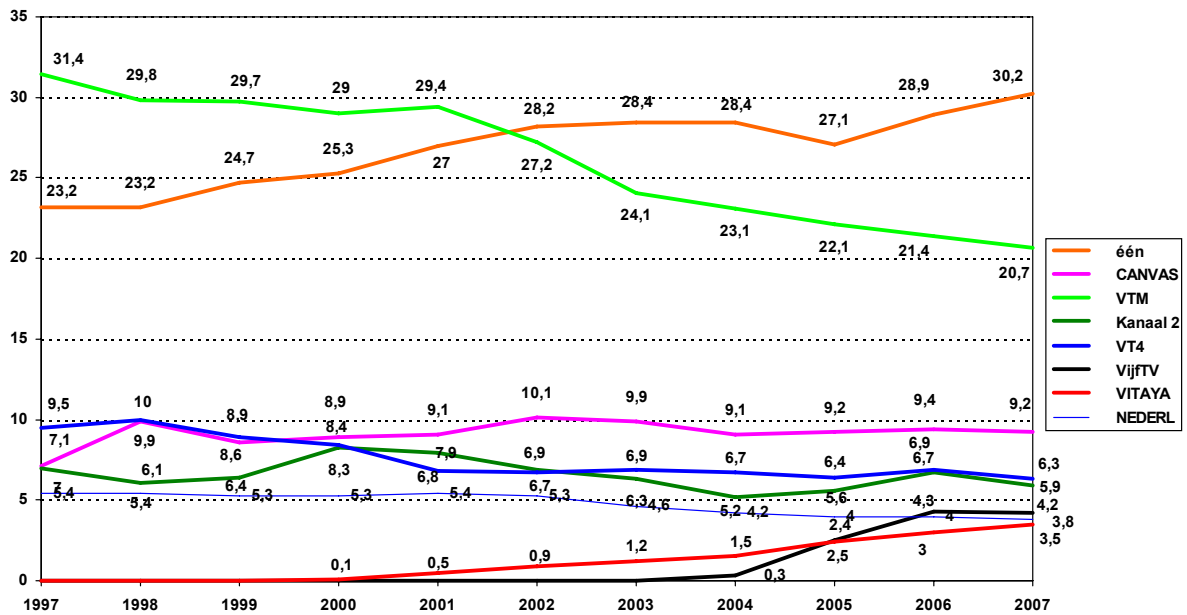


Graphique 1 : parts de marché des chaînes de télévision en Flandre (2006 et 2007)⁶⁸

⁶⁷ Cf. <http://www.prosiebensat1.com>

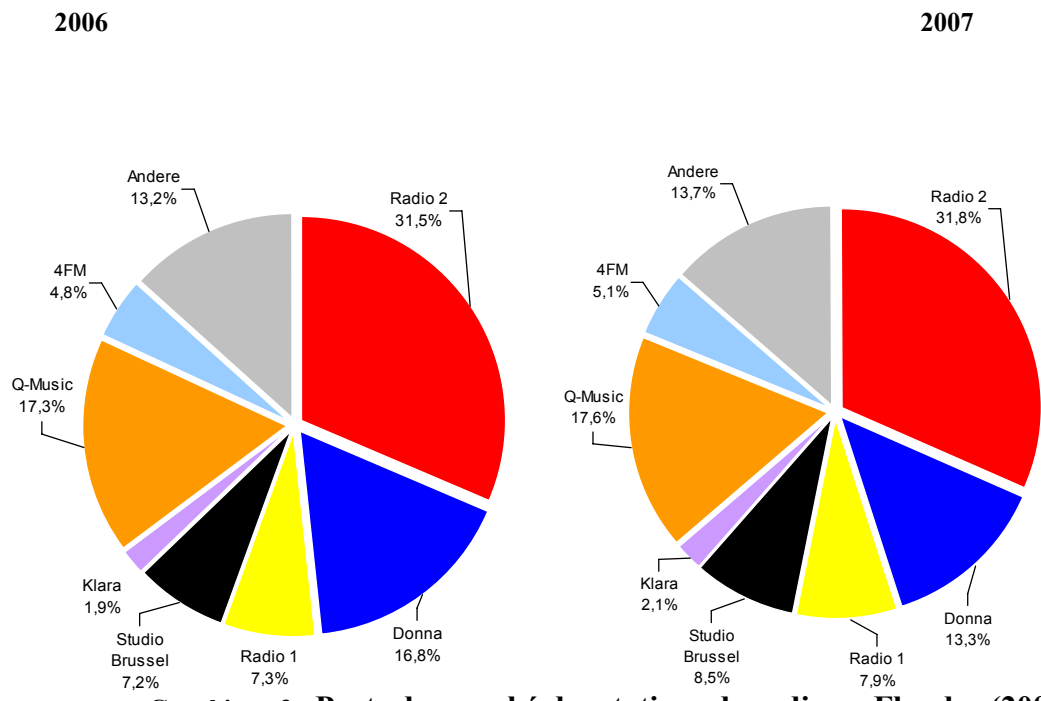
⁶⁸ Source : Rapport annuel VRT 2006, page 44, VRT-Studiedienst.

(49) Le graphique 2 propose une vue d'ensemble de l'évolution des parts de marché annuelles des chaînes de télévision en Flandre au cours de la période 1997 – 2007.



Graphique 2 : Chaînes de télévision - évolution annuelle des parts de marché (1997 – 2007)⁶⁹

(50) Sur le marché de la radiodiffusion en Flandre, les stations de radio de la VRT et de la VMMA (Q Music, 4 FM) occupent une très bonne position sur le marché. Le graphique 3 indique que toutes les autres stations radio couvrent ensemble environ 14% du marché.



Graphique 3 : Parts de marché des stations de radio en Flandre (2006 – 2007)⁷⁰

⁶⁹ Source : VRT-Studiedienst.

⁷⁰ Source : VRT-Studiedienst (groupe cible 12+, vague d'enquête 11-12 / vague 14).

3. OUVERTURE DE L'ENQUETE SUR LES AIDES D'ÉTAT

- (51) Les inquiétudes et allégations avancées par les plaignants ainsi que les réactions initiales des autorités belges peuvent être résumées comme suit :

3.1. Observations des plaignants

- (52) Dans les deux affaires (CP110/2004 et CP 126/2004)⁷¹, les plaignants allèguent que le système de financement public en vigueur pour la VRT (financement annuel, exonérations pour l'utilisation du spectre des fréquences) constitue une aide d'État illégale au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE étant donné que les conditions stipulées dans la communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (ci-après dénommée « communication sur la radiodiffusion »)⁷² ne sont pas satisfaites. De plus, les plaignants font valoir qu'en raison d'une augmentation annuelle du capital de la VRT, qui faisait partie du mécanisme de financement public annuel avant 2007, la VRT ne paie aucun impôt sur le revenu et a pu accumuler des pertes fiscales reportées déductibles de futurs bénéfices imposables potentiels⁷³.
- (53) Les plaignants expliquent qu'une partie du financement public octroyé à la VRT relève très vraisemblablement d'une nouvelle aide étant donné que, même si le financement du gouvernement peut être considéré comme la source de revenus la plus importante depuis 1930, le statut du radiodiffuseur public, le mandat de service public et la nature du financement ont changé à plusieurs reprises depuis l'entrée en vigueur du traité CE.
- (54) D'après les plaignants, le mandat de service public et les limites entre service public et activités commerciales ne sont pas clairement définies dans le cadre juridique. Selon toute vraisemblance, la VRT jouit d'un trop grand nombre de pouvoirs discrétionnaires pour déterminer elle-même le mandat de sa mission de service public.
- (55) Les plaignants sont d'avis que la manière avec laquelle la VRT s'acquitte de sa mission de service public n'est pas réellement supervisée. Même si le gouvernement flamand a désigné un représentant (*Gemeenschapsafgevaardigde*) censé s'assurer que la VRT exerce son mandat de service public conformément aux décrets et au contrat de gestion, aucune supervision et aucun contrôle effectifs de la VRT et du financement public octroyé n'ont été effectués.
- (56) Quant à la proportionnalité, les plaignants font valoir qu'il semble n'y avoir aucune relation proportionnée entre le financement dont bénéficie la VRT pour exécuter ses tâches de service public et les coûts nets liés à l'exécution de ces tâches. Ils indiquent que les paramètres du calcul de la compensation inhérente à la tâche de service public

⁷¹ La plainte dans l'affaire CP 110/2004 a été déposée par 4FM, Contact Vlaanderen NV, MRC NV (Top Radio) et Vlaamse Media Maatschappij NV (VMMa, station de radio Q-Music). La plainte dans l'affaire CP126/2004 a été déposée par Vlaamse Media Maatschappij NV.

⁷² Journal officiel C 320 du 15 novembre 2001, p. 5-11.

⁷³ Voir note de bas de page 49 et points 91 et suivants.

ne sont pas déterminés à l'avance de façon objective et transparente. De plus, les plaignants ont souligné que les comptes de la VRT ne satisfont pas aux exigences de la directive sur la transparence⁷⁴ et de la communication sur la radiodiffusion, ce qui rend difficile l'évaluation de la proportionnalité.

- (57) Selon les affirmations des plaignants datant de 2004, il existe des indicateurs attestant d'une surcompensation et de subventions croisées. Il est considéré que la compensation dépasse ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts liés aux tâches de service public de la VRT, compte tenu des rentrées et d'un bénéfice raisonnable. D'après les plaignants dans l'affaire CP110/2004, cela pourrait résulter du fait que la politique tarifaire concernant la publicité radio ne cadrerait pas avec un comportement commercial normal et que la VRT a pu constituer des réserves financières. Le plaignant dans l'affaire CP126/2004 indique que le lancement d'une chaîne de sports temporaire, Sporza, au cours de l'été 2004, illustre les problèmes résultant de la gouvernance et du cadre de financement de la VRT⁷⁵. Par ailleurs, aucun mécanisme n'était en place pour empêcher une surcompensation et les transferts publics à la VRT ne sont pas déterminés sur la base des coûts qu'une entreprise moyenne correctement gérée aurait encourus pour exécuter ses tâches de service public.

3.2. Observations des autorités belges

- (58) Dans les réponses apportées aux demandes d'information de la Commission, la Belgique a indiqué qu'en raison du caractère particulier de la radiodiffusion de service public, son financement ne devrait pas être considéré comme une aide d'État et ne relèverait donc pas des articles 87 et 88 du traité CE⁷⁶. Les autorités belges expliquent que le financement général de la VRT n'est qu'une compensation (partielle) des coûts découlant de l'exécution du mandat de radiodiffusion de service public confié à la VRT par les autorités flamandes.
- (59) Dans une argumentation complémentaire, les autorités belges font valoir que, si le financement en faveur de la VRT devait être considéré comme une aide d'État par la Commission, il convenait de qualifier un tel financement d'aide existante compatible avec le traité CE et la communication sur la radiodiffusion. En ce qui concerne les « pratiques anticoncurrentielles sur le marché de la publicité » en cause avancées par les plaignants, les autorités belges indiquent qu'à travers sa filiale VAR, la VRT agit sur le marché de la publicité comme une entreprise cherchant à maximiser les recettes. Pour déterminer les prix bruts et les remises applicables à la publicité, au parrainage et à d'autres produits, VAR opère comme un acteur normal du marché. D'après les autorités belges, une analyse des tarifs de la publicité au cours des dernières années a

⁷⁴ Directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, JO L 195, 29.07.1980, p. 35, et ses modifications ultérieures.

⁷⁵ D'après ce plaignant, Sporza, qui a été une quatrième station de télévision temporaire sur une chaîne de télévision tierce au cours de l'été 2004, sort complètement des attributions de la VRT étant donné que le contrat de gestion stipule que celle-ci peut exploiter trois stations de télévision sur deux chaînes télévisées. Compte tenu du fait que le financement public en faveur de la VRT est supérieur à ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts liés à l'exécution de sa mission de service public et qu'il n'y a aucun mécanisme de correction, la VRT pourrait financer le lancement d'activités supplémentaires sur des fonds existants.

⁷⁶ Pour une explication plus détaillée de cette argumentation, voir la section 5.

démontré leur conformité aux prix en vigueur sur le marché. De plus, les remises accordées par les stations de radio commerciales sont supérieures à celles octroyées par VAR ; dans le cas des radiodiffuseurs commerciaux, il en résulte des tarifs nets inférieurs à ceux de VAR.

- (60) La Belgique est d'avis que le lancement, en 2004, de la chaîne de télévision temporaire Sporza, qui, selon les autorités, a été dûment mandatée et supervisée, s'imposait pour exécuter son mandat de radiodiffusion de service public. Le sport fait partie de ce mandat et si aucune chaîne spéciale n'avait été créée, la concentration des événements sportifs au cours de l'été 2004 aurait porté atteinte à la programmation régulière des autres stations de télévision. Les autorités considèrent Sporza comme un détachement technique temporaire des stations de télévision Canvas et Ketnet.

4. "LETTRE DE L'ARTICLE 17"

- (61) Compte tenu des informations communiquées par les plaignants et par la Belgique, la Commission a procédé à une première évaluation du financement public de la VRT au titre des règles européennes relatives aux aides d'État. Conformément à l'article 17 des règles de procédure, elle a informé la Belgique dans une lettre datant du 20 juillet 2006 (ci-après « lettre de l'article 17 »), qu'elle considérait à première vue que le régime de financement en place n'était plus compatible avec le traité CE et a invité ce pays à faire part de ses observations.
- (62) À la suite de son évaluation préliminaire, la Commission a jugé que le financement annuel ainsi que la garantie gouvernementale pour les prêts et les exonérations pour le spectre des fréquences constituaient une aide d'État. La Commission a indiqué qu'elle s'inquiétait de l'absence d'une définition suffisamment claire et précise et d'un mandat approprié de la mission de service public (notamment en ce qui concerne les activités des nouveaux médias et les chaînes numériques supplémentaires) et, par conséquent, a également fait part de ses doutes quant à l'existence d'un contrôle efficace de l'exécution par le radiodiffuseur de service public de ses obligations de service public. La Commission a encore indiqué que le cadre juridique ne contenait aucun mécanisme satisfaisant garantissant que le financement public était limité à ce qui était nécessaire pour l'exécution du mandat de service public. Dans ce contexte, la Commission a également fait part de ses inquiétudes sur le manque de mesures de protection suffisantes afin de veiller au parfait respect des principes du marché dans les activités commerciales exercées par les radiodiffuseurs de service public.
- (63) Sur la base de l'évaluation préliminaire résumée ci-dessus, la Commission a fait part de mesures qui pourraient dissiper ses doutes :
- *Le mandat de service public de la VRT doit être défini de façon plus précise, en indiquant si un service ou une activité fait partie du mandat de service public ou non afin de ne pas laisser la place au doute. Cela concerne en particulier les nouvelles activités de la VRT telles que les activités des nouveaux médias et l'introduction de chaînes supplémentaires.*
 - *Les services des nouveaux médias requièrent un mandat explicite, précédé idéalement par une évaluation du caractère de service public des nouveaux*

services, dans lequel il est expliqué pourquoi ils répondent aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société.

- Les autorités flamandes doivent veiller à ce que les organes de contrôle indépendants garantissent une supervision efficace de l'exécution des obligations de service public par la VRT.*
- Le respect du principe de la conformité aux lois du marché doit être contrôlé par une autorité indépendante.*
- Les autorités flamandes doivent mettre en place des mécanismes de correction et de surveillance ex post appropriés afin de veiller à limiter le financement de la VRT uniquement à ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets du service public. Ceci comprend l'introduction de contrôles annuels des éventuelles surcompensations et l'établissement de règles déterminant les conditions auxquelles la VRT est autorisée à conserver des réserves (ces règles doivent préciser les circonstances dans lesquelles des réserves peuvent être constituées et utilisées, le plafond autorisé pour celles-ci - par exemple jusqu'à 10 % du financement public annuel de la VRT - ainsi que des règles pour le remboursement des fonds excédentaires) et de règles autorisant une modification de la détermination de la compensation à la lumière de changements factuels (ex.: recettes commerciales plus élevées que prévu).*

5. OBSERVATIONS DE LA BELGIQUE FAISANT SUITE A LA « LETTRE DE L'ARTICLE 17 »

- (64) Suite à une réunion entre la Commission et les autorités belges en octobre 2006, la Belgique a fait part de ses observations sur le point de vue préliminaire de la Commission par lettre recommandée du 13 novembre 2006. La Commission a envoyé, le 9 mars 2007, une nouvelle demande de renseignements à laquelle les autorités belges ont répondu par lettre du 27 avril 2007.
- (65) Le point de vue des autorités belges sur les divers aspects soulevés par la Commission dans la lettre de l'article 17 peut être résumé comme suit :

5.1. Qualification des mesures de financement comme aides d'État

- (66) La Belgique indique que les mesures de financement en faveur de la VRT ne doivent pas être considérées comme une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.
- (67) Premièrement, d'après les autorités belges, la Commission devrait tenir compte, dans son évaluation, du caractère spécial de la radiodiffusion de service public, lequel est notamment énoncé dans le protocole interprétatif sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, ajouté au traité CE (ci-après « le protocole d'Amsterdam »)⁷⁷ et dans les résolutions de Prague et de Cracovie du Conseil de l'Europe. Le protocole d'Amsterdam constitue une *lex specialis* au titre du traité CE.

⁷⁷ Journal officiel du 10 novembre 1997, C 340, p. 109. De plus, les autorités belges déclarent que l'importance du protocole d'Amsterdam a été reconnue dans la résolution du Conseil et des représentants des

- (68) Deuxièmement, alors que les autorités belges font valoir que l'arrêt *Altmark*⁷⁸ avait trait à une affaire relevant du secteur des transports et n'était pas directement liée au secteur de la radiodiffusion de service public, les mesures de financement en faveur de la VRT répondraient aux critères énoncés dans cet arrêt.
- (69) La Belgique fait valoir que le financement public est limité à ce qui est nécessaire pour exécuter la tâche de service public et satisfait aux conditions fixées par la Cour dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *Altmark* : il existe une définition claire des obligations de service public imposées à la VRT (première condition) ; le contrat de gestion et les besoins financiers de la VRT ont été déterminés sur la base de paramètres objectifs et transparents fixés ex ante (deuxième condition) ; le financement général de la VRT est uniquement une compensation (partielle) des coûts découlant de l'exécution de son mandat de radiodiffusion de service public et exclut la surcompensation (troisième condition) ; de plus, la procédure de financement garantirait les mesures de protection nécessaires pour la détermination des coûts d'une entreprise bien gérée (quatrième condition).

5.2. Qualification des mesures comme aide nouvelles ou existantes

- (70) Dans une argumentation subsidiaire, la Belgique fait valoir que, si le financement en faveur de la VRT devait être considéré comme une aide d'État par la Commission, il conviendrait de le considérer comme une aide existante.
- (71) D'après les autorités belges, les mesures de financement peuvent être considérées comme une prolongation des mesures accordées à l'IRN et à ses successeurs légaux depuis 1930. Sa mission a toujours consisté à offrir des services publics de radiodiffusion à un large public, en tenant compte des progrès technologiques concernant ses canaux de transmission. Par ailleurs, le financement a toujours reposé sur le même principe, à savoir la mise à disposition, par le gouvernement, de mesures financières compensant les coûts liés à l'exercice de la mission de service public ; en substance, il s'est toujours agi d'une subvention calculée par rapport aux revenus tirés de taxes. La Belgique est d'avis que les modifications ultérieures de la base juridique n'ont jamais affecté l'essence même de la mesure de financement ni le mandat et qu'elles peuvent être considérées comme une conséquence directe de la fédéralisation progressive de l'État belge, et comme étant de nature plutôt administrative.

5.3. Compatibilité du financement public avec l'article 86, paragraphe 2, du traité CE

- (72) La Belgique ne partage pas les conclusions préliminaires de la Commission indiquant une incompatibilité du financement public de la VRT avec le traité CE et précise en quoi les critères énoncés dans la communication sur la radiodiffusion seraient satisfaits.

gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 25 janvier 1999, concernant le service public de radiodiffusion, JO du 5 février 1999, C 30, p. 1.

⁷⁸ Arrêt du 24 juillet 2003, affaire C-280/00, *Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg*, Rec.2003, p.I-7747.

Définition de la mission de service public

- (73) La Belgique indique que le décret sur les médias et le contrat de gestion définissent la mission de service public de la VRT de manière suffisamment claire et précise. D'après les autorités belges, cela vaut non seulement pour les activités de radiodiffusion traditionnelles, mais également pour de nouvelles offres telles que les services de nouveaux médias et les chaînes numériques supplémentaires.
- (74) Les autorités belges soulignent qu'en dehors des dispositions du nouveau contrat de gestion, la mission de service public ne peut être étendue sans un mandat supplémentaire explicite. Quant à la transmission sur de nouvelles plates-formes de médias, les autorités mentionnent qu'elles ont procédé à une vaste consultation/étude en 2005, laquelle a montré que les médias traditionnels seuls (TV et radio) ne suffisent plus pour combler les demandes des utilisateurs. Par conséquent, les autorités belges sont d'avis qu'une offre de programmes par communications mobiles et par l'Internet répond aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société flamande.
- (75) Les autorités indiquent qu'elles ont délibérément omis d'inclure une liste exhaustive de toutes les activités des nouveaux médias confiées à la VRT dans le contrat de gestion. Elles ont plutôt cherché à apporter une définition précise de l'évolution des services que la VRT est censée développer (interactivité, contenu enrichi, etc.).
- (76) La Belgique met en exergue le fait que d'autres mesures ont été prises pour préciser les services faisant partie du mandat de service public et ceux purement commerciaux. Les autorités évoquent le document cadre pour le merchandising et les activités connexes mettant en œuvre le décret sur les médias ainsi que le contrat de gestion adopté le 15 janvier 2007. Le cadre détaille les activités commerciales pouvant être menées par la VRT et précise la manière dont elles doivent l'être⁷⁹.
- (77) En ce qui concerne le lancement de chaînes de télévision supplémentaires⁸⁰, la Belgique souligne que le contrat de gestion stipule qu'un mandat préalable du gouvernement flamand est nécessaire. Si la VRT parvient à une efficacité/des bénéfices accrus après 18 mois et si un besoin réel peut être démontré, une offre numérique supplémentaire, limitée à des chaînes d'actualité et d'information, peut être envisagée sous réserve de l'approbation du gouvernement flamand.

Supervision et contrôle

- (78) La Belgique considère que le cadre juridique actuel permet d'assurer une supervision et un contrôle suffisants et appropriés de la manière dont la VRT exécute son mandat de service public ainsi que des sources financières utilisées à cette fin. Les autorités soulignent que les règles et mécanismes de contrôle et de supervision en vigueur ont ensemble prouvé leur efficacité.

⁷⁹ Voir note de bas de page 31.

⁸⁰ Lors de l'élaboration du nouveau contrat de gestion 2007 - 2011, la VRT a demandé des fonds supplémentaires afin de lancer jusqu'à 8 chaînes de télévision numériques. Finalement, la VRT n'a obtenu une autorisation que pour Klara, une chaîne culturelle numérique, sans autre financement spécifique. La chaîne numérique Klara n'a pas encore été lancée.

- (79) Les autorités belges insistent sur le fait que le nouveau contrat de gestion fait explicitement référence au Vlaamse Regulator voor de Media (VRM). Selon les autorités, le VRM et d'autres organes de contrôle supervisent les obligations de service public en veillant à ce que la VRT ne s'engage pas dans des activités autres que celles stipulées dans le contrat de gestion. Quant au contrôle du principe de la conformité aux lois du marché, les autorités indiquent que le cadre juridique et les organes de surveillance actuels (le VRM, l'autorité belge de la concurrence, par exemple) suffisent.
- (80) La Belgique est d'avis que les organes actuels garantissent (à travers le chevauchement de leurs responsabilités) un degré de supervision et de contrôle suffisamment efficaces pour garantir que la VRT satisfait à ses obligations de service public. Les autorités mettent par ailleurs en exergue la modification des règles de gouvernance à la VRT introduite par le décret sur les médias et des mesures additionnelles⁸¹ qui ont renforcé les pouvoirs du conseil d'administration de la VRT.

Proportionnalité

- (81) La Belgique considère que le cadre juridique actuel ainsi que le contrôle de la Cour des comptes et d'autres organes de contrôle ont permis de garantir que la VRT ne reçoive pas une surcompensation et que les activités commerciales ne peuvent bénéficier de subventions croisées accordées au moyen de ressources d'État.
- (82) Les autorités belges estiment que les préoccupations préliminaires de la Commission stipulées dans la lettre de l'article 17 ont été levées par les modifications apportées au contrat de gestion, en particulier en ce qui concerne le budget de financement public pour la période 2007 - 2011. Selon les autorités, la VRT n'a pas perçu plus de financements que nécessaire étant donné que les coûts prévus de la mission de service public sont supérieurs au financement public envisagé pour cette période.
- (83) En ce qui concerne la constitution de réserves, la Belgique indique que le décret sur les médias, tel que modifié en 2006, prévoit uniquement cette possibilité aux fins de la mission de service public. Comme indiqué ci-dessus⁸², la VRT a dû mobiliser des réserves s'élevant à € 55 millions (voir section 2.4.1.) – lesquelles sont affectées à une utilisation précise – afin de financer sa mission de service public jusqu'en 2011. La VRT s'est par ailleurs engagée à simplifier sa structure des coûts de manière à obtenir « une efficacité/des économies » et combler un déficit de financement supplémentaire en générant des revenus commerciaux supplémentaires, en diminuant les coûts ou en vendant des actifs.
- (84) Les autorités précisent encore que, comme demandé par la Commission, une correction et une surveillance ex post du financement public de la VRT sont réalisées à la fin de chaque plan de financement quinquennal. La dernière évaluation, en 2006, a débouché sur le budget de financement public actuel, plus restrictif, pour la période 2007 - 2011.

⁸¹ Charte de bonne gouvernance de la VRT, *VRT - Charter van deugdelijk bestuur* du 12 février 2007, par exemple.

⁸² Voir note de bas de page 48.

6. QUALIFICATION DES MESURES COMME AIDES D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 87, PARAGRAPHE 1, CE

- (85) Compte tenu de la jurisprudence actuelle et de la pratique décisionnelle de la Commission, cette dernière ne partage pas l'argument avancé par les autorités flamandes selon lequel, en raison de la nature particulière de la radiodiffusion de service public, l'article 87 du traité CE ne s'applique pas. Bien que le rôle particulier de la radiodiffusion de service public ait été reconnu, entre autres dans le Protocole d'Amsterdam, lequel prévoit que la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias, les articles du traité CE et la communication sur la radiodiffusion sont d'application. La communication sur la radiodiffusion énonce les critères que la Commission doit respecter dans le cadre de l'application des articles 87 et 86, paragraphe 2, du traité CE au financement par l'État de la radiodiffusion de service public, à la lumière du protocole d'Amsterdam⁸³.
- (86) Pour qu'une mesure soit qualifiée d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, les conditions suivantes doivent être satisfaites :
- l'aide doit être accordée par les États membres ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit;
 - elle accorde un avantage économique à l'entreprise bénéficiaire ;
 - elle est sélective et fausse ou menace de fausser la concurrence;
 - l'intervention est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.

6.1. Ressources d'État

6.1.1. Financement annuel

- (87) Le financement annuel, et notamment le financement de certains coûts du personnel statutaire de l'orchestre et du chœur ainsi que les paiements au fonds de pension du personnel statutaire font appel à des ressources d'État étant donné qu'ils proviennent du budget général de la Communauté flamande.

6.1.2. Garantie gouvernementale pour les prêts

- (88) La mise à disposition de prêts avec garantie gouvernementale auxquels souscrit la VRT constitue une intervention étatique. Comme stipulé au point 2.1.2. de la communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux garanties d'État⁸⁴, il peut y avoir aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, même si l'État n'a pas été amené à faire des paiements au titre de la garantie accordée. En particulier, étant donné que l'État devrait normalement être rémunéré par une commission appropriée pour supporter le risque, il y a utilisation de

⁸³ Point 4 de la communication sur la radiodiffusion.

⁸⁴ Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties (JO C 71 du 11.3.2000, p. 14).

ressources d'État s'il renonce à cette commission. Par conséquent, même s'il n'y a pas encore eu de transfert de ressources d'État, on peut dire qu'il est fait appel à ces dernières⁸⁵.

6.1.3. Exonérations pour le spectre des fréquences

- (89) En exonérant la VRT pour l'utilisation du spectre des fréquences pour lequel les autres organismes de radiodiffusion doivent payer, l'État renonce à des recettes ; des ressources d'État sont donc monopolisées.

6.2. Avantage économique

6.2.1. Financement annuel

- (90) La Commission estime que le financement garanti par l'État, en ce compris les paiements pour le personnel statutaire de l'orchestre et du chœur ainsi que le fonds de pension du personnel statutaire, évite à la VRT des coûts qu'elle devrait normalement supporter. Il permet à la VRT de jouir d'un avantage économique au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE vis-à-vis de ses concurrents privés tenus de financer leurs activités sur base de leurs seules recettes commerciales.

Avantage fiscal présumé

- (91) Afin de permettre de déterminer si, comme le prétendent les plaignants⁸⁶, la scission de la *basisdotatie* en deux volets (*werkingsmiddelen* et *kapitaalfinanciering*) pourrait avoir fait naître un avantage fiscal pour la VRT dans le passé, le mécanisme de financement appliqué antérieurement est brièvement décrit ci-après.
- (92) La loi de 1930 stipule que l'IRN est considéré comme l'État pour l'application de la loi⁸⁷. Le 1er janvier 1998, la BRTN est devenue la VRT, une *NV van publiek recht*⁸⁸. Jusqu'à cette transformation, le radiodiffuseur public ne payait pas d'impôt sur les revenus étant donné qu'il était considéré comme l'État, mais depuis ce changement de nom, la VRT est assujettie à l'impôt sur les revenus, comme toutes les *NVs van publiek recht*.
- (93) Dans le cadre de la transformation de la BRTN en VRT, il a été décidé de scinder le financement général annuel en deux volets, à savoir la mise à disposition de fonds de roulement et une augmentation de capital, afin de mieux refléter l'utilisation réelle des

⁸⁵ Affaire C-200/97, *Ecotrade / AFS* [1998] Rec. p.I-7907, point 43, affaires jointes T-204/97 et T-270/97, EPAC [2000] Rec. p. II-2267, points 80 et 81.

⁸⁶ Voir point 52.

⁸⁷ Article 15 de la loi du 18 juin 1930, confirmé, par exemple, par l'article 30 de la loi du 18 mai 1960.

⁸⁸ Decreet van 29 april 1997 betreffende de omzetting van de BRTN in een naamloze vennootschap van publiek recht, Belgisch Staatsblad, 1 mei 1997, err. Belgisch Staatsblad 17 mei 1997; Besluit van de Vlaamse regering van 9 december 1997 betreffende de omzetting van de BRTN in de naamloze vennootschap van publiek recht VRT en betreffende de goedkeuring van de statuten, Belgisch Staatsblad, 25 december 1997. <

fonds pour, d'une part, les dépenses opérationnelles (*werkingsmiddelen*) et, d'autre part, les dépenses en capital (*kapitaalfinanciering*)⁸⁹.

- (94) Dans le système comptable belge, les subventions directes doivent être comptabilisées comme des recettes directes à court terme (*onmiddellijk en definitief als verworven opbrengst*), tandis que le financement est utilisé pour financer des dépenses en capital capitalisées (*die worden geactiveerd en afgeschreven over hun vermoedelijke levensduur*). Selon les autorités flamandes, cela pourrait conduire à un déséquilibre entre le financement (court terme) et l'utilisation du financement (moyen et long terme). La scission entre *werkingsmiddelen* et *kapitaalfinanciering* constitue par conséquent un choix délibéré pour garantir le respect de la réglementation comptable belge. Les autorités flamandes affirment qu'il est de pratique courante, dans le secteur privé, de financer des investissements par le biais d'une augmentation de capital⁹⁰.
- (95) Pour ce qui est de l'avantage fiscal présumé en faveur de la VRT dénoncé par les plaignants dans leur communication de 2004, la Commission fait remarquer avant tout que le système de financement a changé au 1er janvier 2007. L'augmentation de capital annuel consécutive à des pertes opérationnelles de l'activité de service public n'est plus effectué. Concernant la situation passée, la Commission observe que l'absence de créances en matière d'impôts sur les sociétés de la VRT ne provient pas d'une exonération fiscale spécifique, mais de l'application de règles normales sur la taxation et du fait que l'activité de service public de la VRT est, d'un point de vue intrinsèque (avant le financement reçu pour les coûts du service public), une activité déficitaire. Bon nombre d'activités commerciales de la VRT sont menées par sa filiale VAR et les recettes commerciales de la VRT découlant d'activités internes ne suffisent pas à couvrir les frais liés au service public. Par conséquent, à la lumière des pertes opérationnelles de la VRT et de la compensation des pertes par l'État au moyen d'une injection de capital, il est normal que la VRT n'ait pas de bénéfice imposable. La Commission fait également remarquer que la VRT est soumise à des règles normales sur la taxation et verse des impôts comme toute autre entreprise (ex. : impôts indirects). En conclusion, mis à part le fait que le système antérieur critiqué par les plaignants a été aboli, la Commission en arrive à la conclusion que l'augmentation de capital annuelle n'offre pas un avantage sélectif à la VRT au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE en ce qui concerne l'application des règles régissant l'impôt sur les sociétés au radiodiffuseur public.

Applicabilité de l'arrêt Altmark

- (96) La Belgique nie l'existence d'un avantage économique pour la VRT, arguant que le financement est limité aux coûts nets du service public de la VRT. Les autorités belges font valoir que, même si l'arrêt *Altmark* n'était pas directement applicable au secteur de la radiodiffusion de service public, les mesures de financement en faveur de la VRT répondent aux critères énoncés dans cet arrêt.

⁸⁹ Beleidsnota ter voorbereiding van de nieuwe beheersovereenkomst VRT en de Vlaamse Gemeenschap 2002-2006, pagina 46 (in antwoord Vlaamse autoriteiten van 9 november 2004; vertrouwelijk- zakengeheim).

⁹⁰ Communication des autorités belges du 9 novembre 2004, p.43.

- (97) La Commission rappelle que la Cour a établi dans l'affaire Altmark⁹¹, les conditions auxquelles une compensation pour des obligations de service public n'est pas considérée comme une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE :

« Premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies.

Deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes.

Aussi, la compensation par un État membre des pertes subies par une entreprise sans que les paramètres d'une telle compensation aient été préalablement établis, lorsqu'il s'avère a posteriori que l'exploitation de certains services dans le cadre de l'exécution d'obligations de service public n'a pas été économiquement viable, constitue une intervention financière qui relève de la notion d'aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Troisièmement, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. Le respect d'une telle condition est indispensable afin de garantir que n'est accordé à l'entreprise bénéficiaire aucun avantage qui fausse ou menace de fausser la concurrence en renforçant la position concurrentielle de cette entreprise.

Quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. »

- (98) Tout d'abord, la Commission fait remarquer que – comme expliqué à la section 8 – le cadre juridique actuel ne propose pas de définition suffisamment claire et précise du mandat de service public. Le cadre actuel autorise la VRT à offrir des services et activités des nouveaux médias sans que la portée et la limite des activités soient suffisamment claires ex ante.
- (99) Par ailleurs, la Commission doute que la compensation accordée à la VRT soit basée sur les paramètres requis par la Cour, étant donné que le plan financier annexé au contrat de gestion repose sur un calcul établi en premier lieu par la VRT et non par le gouvernement flamand. Selon la Commission, les objectifs de performance (« *performantiemaatstaven* ») énoncés dans le contrat de gestion ne peuvent être

⁹¹ Voir note de bas de page 78.

considérés comme des paramètres applicables à une quantification ex ante de la rémunération pour les coûts de service public au sens de l'arrêt rendu dans l'affaire *Altmark*, mais constituent plutôt des indicateurs permettant d'évaluer le service presté par la VRT et de déterminer certains objectifs à respecter.

- (100) Qui plus est, comme indiqué à la section 8 ci-dessous, le régime de financement actuel ne donne pas suffisamment de garanties pour s'assurer que les compensations accordées aux organismes publics de radiodiffusion n'excèdent pas les coûts du service public.
- (101) Enfin, la Commission n'est pas convaincue que le régime de financement garantisse – en l'absence d'un appel d'offres – que le montant des compensations soit limité aux coûts d'un opérateur efficace. Le régime de financement ne prévoit pas non plus une analyse des coûts supportés par un opérateur efficace, ni n'établit les critères de calcul et de comparaison de ces coûts par rapport aux besoins financiers tels que soumis par la VRT.
- (102) Pour toutes ces raisons, la Commission est d'avis que les conditions énoncées dans l'arrêt *Altmark* ne sont pas satisfaites en ce qui concerne le régime de financement actuel.

6.2.2. *Garantie gouvernementale pour les prêts*

- (103) La possibilité de bénéficier d'une garantie gouvernementale constitue un avantage puisque la VRT pourrait obtenir des prêts à des conditions plus favorables ou dont elle ne pourrait bénéficier en l'absence d'une telle garantie d'État. Comme stipulé au point 2.1.2 de la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties⁹², une garantie de l'État a pour avantage de faire supporter par l'État le risque qui y est associé. Dans des conditions normales de marché, le risque correspondant pris par l'État serait rémunéré par une prime de garantie. Lorsque l'État renonce à une telle prime, l'entreprise en question ne bénéficie d'aucun avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.
- (104) Même si les autorités belges affirment que la VRT n'a pas recouru dans une large mesure à cette possibilité, la Commission fait remarquer qu'un financement par emprunt n'est pas exclu. Par conséquent, il ne peut être exclu que la VRT bénéficie de conditions de financement plus favorables dans ce contexte et obtienne un avantage économique par le biais des ressources d'État.

6.2.3. *Exonérations pour le spectre des fréquences*

- (105) La VRT peut utiliser gratuitement le spectre des fréquences depuis 1930. La Commission fait remarquer qu'il ne peut être exclu que cette possibilité ait conféré à elle seule un avantage à la VRT. En outre, si les gouvernements peuvent ne pas être tenus d'accorder des licences pour l'usage de fréquences moyennant paiement, ils sont toutefois tenus d'attribuer les fréquences sur la base de critères non discriminatoires. Étant donné qu'au sein de la Communauté flamande de Belgique, les licences de

⁹² Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, publié au Journal officiel C 71 du 11.3.2000.

spectre pour les stations de radio commerciales sont attribuées moyennant paiement, il peut être considéré que les redevances liées au spectre font partie des coûts normaux que les stations de radio doivent supporter dans le cadre de leurs activités. En exonérant la VRT de tout paiement pour l'utilisation du spectre des fréquences pour lequel les autres organismes de radiodiffusion doivent payer, le gouvernement flamand accorde un avantage économique à la VRT⁹³.

6.3. Distorsion de la concurrence et incidence sur les échanges

- (106) Conformément à la jurisprudence établie, « ...l'incompatibilité d'une aide avec le marché commun doit en définitive être constatée dès lors qu'elle a ou est susceptible d'avoir une incidence sur les échanges intracommunautaires et un effet de distorsion de la concurrence existant dans ceux-ci. En particulier, lorsqu'une aide accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide »⁹⁴.
- (107) La Commission estime de manière générale que le financement par l'État des organismes publics de radiodiffusion est susceptible d'avoir un effet de distorsion sur la concurrence et d'affecter les échanges entre les États membres compte tenu du caractère souvent international des échanges de programmes et de droits des programmes, de l'incidence transfrontière de la publicité (en particulier dans des régions proches de la frontière et où la même langue est parlée de part et d'autre de la frontière) et parce que la structure de l'actionnariat des entreprises concurrentes privées peut s'étendre sur plusieurs États membres⁹⁵.
- (108) L'aide accordée à la VRT (telle qu'identifiée ci-dessus) est susceptible de fausser la concurrence et les échanges à plusieurs égards, compte tenu des diverses activités prestées par le radiodiffuseur public.
- (109) Toutes les mesures en question ont un caractère sélectif, étant donné que le seul bénéficiaire dans le secteur de la radiodiffusion en Communauté flamande de Belgique est la VRT, un radiodiffuseur public.
- (110) L'aide accordée à la VRT confère un avantage financier renforçant sa position vis-à-vis des opérateurs privés proposant des services de radiodiffusion et ayant besoin de financer leurs activités à travers des recettes commerciales. Les opérateurs publics et privés se livrent concurrence pour l'audience. La part d'audience étant le facteur déterminant des prix de la publicité, une augmentation de la part d'audience des

⁹³ Dans leur courrier du 9 novembre 2004, les autorités belges suggèrent une autre possibilité : calculer les coûts des fréquences (à payer à la Communauté flamande) et octroyer un financement public afin de couvrir de tels coûts (payés par la Communauté flamande). Au lieu de cela, le gouvernement flamand a choisi de ne pas faire payer les frais liés à l'utilisation du spectre à la VRT. Toutefois, étant donné que le mécanisme précédent constituerait une aide, il est clair que la dispense de l'obligation de payer les frais liés aux fréquences doit, elle aussi, être considérée comme une aide.

⁹⁴ Cf. arrêt de la Cour du 15 décembre 2005, affaire C-148/04, Unicredito Italiano SpA, [2005] Rec I-11137, points 55 et 56 renvoyant à l'arrêt du 17 septembre 1980, affaire 730/79 Philip Morris / Commission [1980] Rec 2671, point 11; arrêt du 22 novembre 2001, affaire C-53/00 Ferring [2001] Rec I-9067, point 21 et arrêt du 29 avril 2004, Italie / Commission, affaire C-372/97, [2004] Rec I-3679, point 52).

⁹⁵ Cf. Communication sur la radiodiffusion, point 18.

radiodiffuseurs publics au détriment des concurrents privés a une incidence directe sur les recettes publicitaires de ces derniers.

- (111) Néanmoins, en ce qui concerne l'acquisition de droits de radiodiffusion et la fourniture de contenu (vente de droits de retransmission et autres), l'aide apportée à la VRT peut avoir une incidence négative sur la concurrence étant donné que les opérateurs privés livrent concurrence au radiodiffuseur public pour les droits (ex. : droits pour les films ou les sports), les premiers devant les refinancer complètement à travers des recettes commerciales tandis que le second bénéficie de subventions publiques sans devoir garantir le refinancement des droits acquis. De la même manière, l'aide accordée à la VRT peut permettre de proposer un contenu plus attrayant et de meilleure qualité par rapport au contenu proposé par les opérateurs privés, ce qui est donc susceptible de nuire aux recettes des opérateurs privés générées par la vente d'un tel contenu/ de tels droits de retransmission.
- (112) La VRT est non seulement active sur le marché de la radiodiffusion nationale, mais également sur les marchés européens, en particulier par le biais de coopérations avec d'autres organismes de radiodiffusion étrangers. De surcroît, la VRT est en concurrence avec des opérateurs privés présentant une structure internationale de l'actionnariat (VT4 par exemple) et d'autres opérateurs étrangers qui proposent leurs programmes destinés au marché flamand.
- (113) Par ailleurs, en ce qui concerne l'acquisition et la vente des droits de programmes, la VRT est active à l'échelon européen en particulier lorsqu'elle agit au sein de l'Union européenne de radiotélévision.
- (114) La VRT est également active sur d'autres marchés, notamment la production de contenu et la fourniture d'installations de transmission. En ce qui concerne ces activités, la VRT livre concurrence à d'autres opérateurs des mêmes secteurs opérant au sein du marché européen.
- (115) Enfin, et plus particulièrement en ce qui concerne les activités liées aux nouveaux médias, la VRT livre concurrence aux opérateurs privés proposant des services similaires. Lorsque des organismes de radiodiffusion publics proposent, par exemple, des services en ligne similaires ou identiques à ceux des opérateurs privés, il est évident que le financement public de telles activités peut avoir une incidence sur le modèle commercial des opérateurs privés soit à travers la concurrence de services payants prestés par les opérateurs privés, soit à travers la concurrence des utilisateurs déterminant en fin de compte les recettes publicitaires des opérateurs privés.
- (116) À la lumière de ces considérations la Commission juge que les mesures d'aide d'État en faveur de la VRT sont susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges au sein de l'Union européenne.

6.4. Conclusion sur le caractère d'aide d'État des mesures

- (117) Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que les mesures prises par la Communauté flamande en faveur de la VRT sous la forme d'un financement annuel, d'une garantie gouvernementale pour des prêts ainsi que de l'exonération de paiement

pour l'utilisation du spectre des fréquences constituent une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

7. NATURE DE L'AIDE

- (118) Conformément à l'article 1er, point b), du règlement de procédure CE n°659/1999⁹⁶, on considère comme «aide existante» (entre autres):

« (i) ..., toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après ladite entrée en vigueur;»

- (119) En outre, dans l'article 4, paragraphe 1, du règlement 794/2004⁹⁷, une modification de l'aide existante est définie comme *« tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun.»*

- (120) Selon l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire *Gibraltar*⁹⁸, il ne faut pas considérer toute modification de l'aide existante comme une transformation de l'aide actuelle en aide nouvelle. Selon le Tribunal, *« c'est seulement dans l'hypothèse où la modification affecte le régime initial dans sa substance même que ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau. Or, il ne saurait être question d'une telle modification substantielle lorsque l'élément nouveau est clairement détachable du régime initial.»*

- (121) Comme l'avocat général Trabucchi le soulignait dans l'avis qu'il a formulé dans le cadre de l'affaire *Van der Hulst*⁹⁹, les modifications de l'instrument de financement sont importantes si les principaux éléments du système ont été modifiés, tels que la nature de l'avantage, l'objectif poursuivi à travers la mesure, la base juridique, les bénéficiaires ou la source du financement.

- (122) Par ailleurs, la Cour de justice a précisé, dans l'affaire « Namur-Les Assurances du Crédit SA » que *« ... l'apparition d'une aide nouvelle ou la modification d'une aide existante ne peut pas, lorsque l'aide résulte de dispositions légales antérieures qui ne sont pas modifiées, être appréciée d'après l'importance de l'aide et notamment d'après son montant financier à chaque moment de la vie de l'entreprise. C'est par référence aux dispositions qui la prévoient, à leurs modalités et à leurs limites qu'une aide peut être qualifiée de nouvelle aide ou de modification d'une aide existante. Si les dispositions juridiques pertinentes n'ont pas été modifiées en ce qui concerne la nature de l'avantage ou les activités des bénéficiaires, il n'y a pas d'aide nouvelle¹⁰⁰.*

⁹⁶ Règlement n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE [désormais art. 88 CE], JO L 83 du 27 mars 1999, p. 1.

⁹⁷ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30 avril 2004, p. 1).

⁹⁸ Affaires jointes T-195/01 et T-207/01, gouvernement de Gibraltar / Commission. Rec-II [2002], p. 2309.

⁹⁹ Avis de l'avocat général Trabucchi du 4 décembre 1974, dans l'affaire 51/74, van der Hulst, Rec [1975], p. 79.

¹⁰⁰ Cf. en particulier par. 28/29 du jugement.

- (123) À la lumière des considérations ci-dessus, la Commission a examiné (1) si la mesure de financement initiale en faveur de la VRT a été adoptée avant l'entrée en vigueur du traité CEE et (2) si les modifications consécutives sont détachables de la mesure d'origine et donc de la nouvelle aide, ou (3) si les modifications non détachables affectent la mesure initiale dans sa substance même (à savoir la nature de l'avantage ou de la source de financement, l'objectif ou la base juridique de l'aide, les bénéficiaires ou la portée des activités des bénéficiaires), de sorte que ces dernières soient dans l'ensemble transformées en une nouvelle aide par opposition à des modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer le caractère d'aide existante du régime de financement initial.

7.1. Financement annuel

La base juridique de l'aide a-t-elle été adoptée avant l'entrée en vigueur du Traité CE pour l'État membre concerné ?

- (124) La mission de service public liée à la radiodiffusion publique en Belgique et son financement remontent à la loi du 18 juin 1930 ainsi qu'à l'arrêté royal du 28 juin 1930 portant création de l'INR¹⁰¹. L'INR avait pour objectif d'organiser des émissions de radio d'excellente qualité tenues de répondre autant que possible aux souhaits et intérêts du public:

« Het Belgisch Nationaal instituut voor radio-omroep is gemachtigd in België een dienst voor radio-omroep in te richten met het doel te zorgen voor radio-uitzendingen door middel van het woord, de muziek, klanken, beelden, en, over het algemeen alle seinen of berichten van welken aard ook »¹⁰².

- (125) L'article 14 de l'arrêté royal précise davantage la tâche de radiodiffusion publique de l'INR :

« De programma's worden zóó samengesteld dat zij de ruimste mate beantwoorden aan de wenschen en de belangstelling van hen die luisteren. Alles wordt in het werk gesteld om de uitzendingen een hoge waarde te geven in het opzicht van opvoeding, zedelijkheid, kunst, letterkunde en wetenschap. De programma's omvatten eveneens het uitzenden van nieuwstijdingen in de vorm van persberichten, alsmede uitzendingen van opvoedkundige aard... »¹⁰³.

- (126) L'article 11 (c) de la loi disposait que le financement de l'INR reposait sur une subvention publique (*rijkstoelage*) représentant approximativement 90% du montant perçu avec la redevance sur les récepteurs de radio (*radiotaks*).

- (127) L'orchestre et le chœur ont été fondés dans le cadre de l'INR et existent respectivement depuis 1935 et 1937. Le coût des retraites du personnel statutaire employé par les radiodiffuseurs publics en Belgique/Flandre a été financé directement

¹⁰¹ Art. 2 Wet van 18 juni 1930 op de stichting van het Belgisch nationaal Instituut voor radio-omroep (NIR) en Art. 14 Koninklijk Besluit van 28 juni 1930 tot toepassing van de wet van 18 juni 1930 op de stichting van het Belgisch Nationaal Instituut voor radio-omroep.

¹⁰² Art. 2 van het wet van 18 juni 1930.

¹⁰³ Art. 14 van het Koninklijk Besluit van 28 juni 1930.

par l'État belge depuis 1930 et par la suite, par le budget de la Communauté flamande, dans le cadre de l'enveloppe financière annuelle réservée aux radiodiffuseurs publics. Chaque fois qu'un radiodiffuseur existant a fait l'objet d'une transformation ou qu'une nouvelle entité a été créée, le personnel statutaire a été transféré vers l'entité transformée/nouvellement constituée.

- (128) En conclusion, la loi et l'arrêté royal de juin 1930 fournissent la base juridique nécessaire pour la radiodiffusion de service public en Belgique. Par conséquent, il peut être considéré que la base juridique du financement annuel de la VRT existait avant l'entrée en vigueur du traité CEE.
- (129) Il s'ensuit que la mesure devrait être qualifiée d'aide existante, *pour autant que* le cadre juridique énoncé par la loi et l'arrêté de 1930 n'ait pas été modifié. Il est donc nécessaire d'évaluer les modifications apportées à la mesure depuis son entrée en vigueur.

Évaluation des modifications du cadre juridique

- (130) Certaines modifications apportées aux mesures d'aide existantes peuvent être considérées comme une « aide nouvelle » conformément à l'article 1er, point c), du règlement de procédure 659/1999. Cependant, toutes les modifications apportées aux dispositions relatives à une aide transforment une aide existante en une aide nouvelle. Les modifications « *ne portant pas sur la substance de l'aide* »¹⁰⁴ ne changent pas la qualification de la mesure. Elles comprennent les modifications apportées au côté organisationnel et administratif du système. Pour être considérée comme une aide nouvelle, la modification du système doit être substantielle, autrement dit les caractéristiques de base du système doivent être modifiées « *comme ce serait le cas si, par exemple, des changements avaient été apportés à la nature de l'avantage, à l'objectif poursuivi, à la base sur laquelle le prélèvement a été effectué, aux personnes et organes affectés ou, de manière générale, à la source de ses finances.* »¹⁰⁵
- (131) Quant aux modifications apportées au système de financement des radiodiffuseurs publics pour ce qui est du montant du financement et de sa source, de l'objectif poursuivi et des entités juridiques recevant un financement, il sera déterminé si les modifications sont détachables de la mesure initiale et si les amendements peuvent être considérés comme étant substantiels.
- (132) Bien que le financement annuel pour la VRT ait augmenté dans l'absolu au cours des dernières années, l'enveloppe globale par comparaison à l'IRN et à ses successeurs n'a relativement pas augmenté compte tenu de la diminution du financement annuel perçu par les radiodiffuseurs public en pourcentage du revenu de référence calculé sur la base de la *radio taks* et, par la suite, de la *kijk- en luistergeld*.
- (133) Le financement général de l'INR en 1930 reposait sur une subvention publique (*rijkstoelage*) qui représentait approximativement 90% du montant perçu avec la redevance sur les récepteurs de radio (*radiotaks*). Depuis 1930, le financement annuel

¹⁰⁴ C-44/93, Namur-Les Assurances, 9.08.1994, Rec.1994, p.I-3829.

¹⁰⁵ Avis de l'Avocat Général Trabucchi du 4 décembre 1974, dans l'affaire 51/74, van der Hulst, Rec [1975], p. 79.

du radiodiffuseur de service public n'était donc pas payé directement par les recettes de la redevance sur les récepteurs de radio, mais son montant était calculé sur la base du montant de la redevance perçue.

- (134) La *radiotaks* a été remplacée par la *kijk- en luistergeld* (qui est également une taxe liée à la possession d'une télévision ou d'une radio) en 1960¹⁰⁶. Conformément aux pratiques antérieures, à la suite de la dissolution de l'INR en 1960 et de l'apparition de la BRT, la RTB et l'ISC, les trois institutions publiques ont reçu une subvention publique (*overheidsdotatie*) basée sur la *kijk- en luistergeld*.
- (135) La subvention accordée à la BRT et la moitié de celle accordée à l'ISC équivalaient ensemble, jusqu'en 1974, à approximativement le même montant que les revenus nets de la *kijk- en luistergeld* au sein de la Communauté culturelle flamande (devenue la Communauté flamande à la suite de la réforme de l'État de 1980). Après 1974, la BRT a reçu approximativement l'équivalent de 60 % des recettes de la *kijk- en luistergeld*.
- (136) À l'instar de la BRT, la BRTN, qui a succédé à la BRT, a reçu une subvention annuelle du budget de la Communauté culturelle flamande¹⁰⁷.
- (137) Le décret de 1979 introduit la possibilité pour le radiodiffuseur public d'avoir pour sources de revenus les recettes des ventes des propres publications, enregistrements ou reproductions de ceux-ci, de la vente ou de la location de productions et de services prestés¹⁰⁸.
- (138) Le décret de 1991 a instauré la possibilité d'avoir pour sources de revenus les recettes des publicités et parrainages¹⁰⁹. La possibilité offerte au radiodiffuseur de service public de générer des recettes commerciales ne constitue pas un élément d'une nouvelle aide étant donné que les recettes commerciales ne sont pas des ressources d'État¹¹⁰. Elle autorise simplement le radiodiffuseur de service public à exercer des activités commerciales ne bénéficiant pas, *ceteris paribus*, de fonds publics. En général, cette modification a eu pour conséquence de réduire le financement public nécessaire.
- (139) À la suite du décret de 1991¹¹¹, le financement public de la BRTN a été basé à la fois sur le financement annuel de base (*basisdotatie*) fixé à 49,5 % de la *kijk- en luistergeld*

¹⁰⁶ Wet van 26 januari 1960 betreffende de taksen op de toestellen voor het ontvangen van radio-omroep uitzendingen, Belgisch Staatsblad, 6 februari 1960 (gewijzigd door wet van 6 februari 1987 en wet van 13 juli 1987).

¹⁰⁷ Sur la base des informations fournies par les autorités belges entre 1974 et 1984, cela a représenté en pratique quelque 60% des recettes de la *kijk- en luistergeld* accordées par le trésor fédéral à la Communauté flamande (communication des autorités belges du 20 octobre 2005).

¹⁰⁸ Art. 22, § 1, onder c, Decreet van 28 december 1979 houdende het statuut van de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, Belgisch Staatsblad, 25 januari 1980; gewijzigd bij decreet van 30 juni 1982, *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 1982, en bij decreet van 13 juni 1990, *Belgisch Staatsblad*, 18 juli 1990.

¹⁰⁹ Art. 17, § 1, onder 6 en 7, Decreet van 27 maart 1991 houdende het statuut van de Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap.

¹¹⁰ Cf. affaire E 9/2005, redevance de la RAI – Italie, point 37.

¹¹¹ Art. 17, Decreet van 27 maart 1991 houdende het statuut van de Nederlandse Radio- en Televisie-uitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap, *Belgisch Staatsblad*, 6 juni 1991.

en Flandre et sur une subvention supplémentaire accordée sur la base des services réellement prestés, fixée à 2 % de la *kijk- en luistergeld* en Flandre.

- (140) En 1992¹¹², un montant fixe du revenu de la *kijk- en luistergeld* a été déterminé comme subvention annuelle de base ; il s'élevait à 6 809 millions BEF en 1993. Cette disposition a été prise pour prévenir les problèmes inhérents au calcul de la subvention en pourcentage des recettes de référence de la *kijk- en luistergeld* (changements au niveau des recettes, recettes définitives seulement connues par la suite, etc.).
- (141) Suite à la transformation de la BRTN en VRT, en 1997, et à l'introduction du décret sur les médias de 1995, ce dernier précise les règles de base du calcul du financement général annuel dont bénéficie la VRT afin de s'acquitter de sa mission de service public, déterminée à l'article 6 dudit décret et spécifiée dans le contrat de gestion pour la période en cause. Aux yeux de la Commission, l'introduction du contrat de gestion en 1997 doit être considérée uniquement comme un instrument juridique visant à déterminer des règles de mise en œuvre concernant le mandat de service public et le montant du financement versé pour des activités spécifiques¹¹³.
- (142) En 2002, le montant de la *kijk- en luistergeld* a été ramené à zéro¹¹⁴. C'est pourquoi elle peut être considérée comme abolie de facto. Par conséquent, bien que la référence aux revenus d'une taxe ou redevance spécifique ait été abolie et que le montant du financement général soit déterminé par la loi, le financement annuel est payé – comme auparavant – à partir du budget général de la Communauté flamande.
- (143) Pour ce qui est de l'orchestre et du chœur, les dispositions relatives au paiement applicables au personnel statutaire ont été rendues plus transparentes en 1999. Le bénéficiaire de l'aide n'a pas changé. La Commission conclut que les modifications introduites en 1999 ont simplement un caractère formel et administratif et s'inscrivent dans la continuité des fonds existants antérieurs provenant du financement général annuel de la VRT.
- (144) En ce qui concerne le fonds de pension, pour faciliter la transformation de la BRTN en VRT, en 1997, *Het Pensioenfonds Statutairen VRT* a été créé et une part spéciale du financement annuel accordé par la Communauté flamande a été affectée à ce fonds de pension, pour poursuivre la pratique antérieure consistant à utiliser l'enveloppe annuelle allouée au radiodiffuseur public de manière à couvrir le versement des retraites. La Commission est d'avis que les changements peuvent être considérés comme une facilitation de la transition entre la BRTN et la VRT; ils ont rendu les montants annuels plus explicites et le mécanisme de paiement plus transparent. Par conséquent, la modification n'a pas affecté la substance même de la mesure initiale et constitue davantage un changement d'ordre formel ou administratif.
- (145) Dès lors, aux yeux de la Commission, le mécanisme de financement initial, datant de 1930, a été modifié, mais ces changements ne sont ni détachables ni substantiels. Le noyau du financement public, une subvention annuelle provenant des recettes de la taxation, n'a pas été altéré. Le fait que cette subvention ne soit plus calculée depuis

¹¹² Decreet van 1 Juli 1992, *Belgisch Staatsblad*, 25 July 1992.

¹¹³ Cf. décision de la Commission dans l'affaire E 9/2005, redevance de la RAI – Italie, point 47.

¹¹⁴ Decreet van 29 maart 2002 houdende invoering van het nultarief inzake het kijk- en luistergeld, *Belgisch Staatsblad* van 27.4.2002 (artikel 2).

1992 en pourcentage des recettes de la *kijk- en luistergeld*, mais comme un montant fixe, ne change rien à cela¹¹⁵.

- (146) Comme indiqué plus haut, l'INR, créé en 1930, entendait organiser des émissions de radio d'excellente qualité qui devaient satisfaire autant que possible aux souhaits et intérêts du public. Ce faisant, il a été explicitement mandaté pour utiliser tous les moyens technologiques (« au moyens de mots, de musique, de sons, d'images et, en général, de tous les signaux ou messages de quelque nature que ce soit »). Aucune modification ultérieure du cadre juridique créé en 1930 n'a changé l'objectif principal poursuivi par les radiodiffuseurs publics, à savoir offrir des services de radiodiffusion sonore et (par la suite) télévisuelle au public.
- (147) La définition de service public de l'INR prévoyait déjà l'évolution de la mission de service public en raison des avancées technologiques. Conformément à l'application de la décision de la Commission¹¹⁶, l'utilisation de nouvelles technologies par le radiodiffuseur public dans le cadre de l'exécution de sa mission de radiodiffusion de service public ne modifie pas l'objectif poursuivi, pour autant que le contenu transmis s'inscrive dans le cadre du mandat de radiodiffusion publique et que la base du financement de ces activités reste inchangée¹¹⁷.
- (148) L'essence même du mandat de service public n'a donc pas été modifiée et l'objectif ainsi que la portée des activités du radiodiffuseur de service public restent identiques.
- (149) Comme indiqué ci-dessus, sur la base du cadre juridique initial de 1930, le cadre légal a évolué et les entités chargées de la radiodiffusion de service public ont changé de nom ou ont été transformées en d'autres entités juridiques. La Commission est d'avis que, sur la base d'une évaluation des modifications apportées depuis 1930, aucun acte juridique modifiant la loi initiale de 1930 ne constitue une modification substantielle ou détachable de la base juridique en ce qui concerne les objectifs généraux du radiodiffuseur de service public ou le financement annuel général de sa mission de service public.
- (150) La Commission est d'avis que les modifications relatives au financement annuel peuvent être considérées comme ayant un caractère purement formel ou administratif. Par exemple, en ce qui concerne les diverses transformations des bénéficiaires de l'aide, la Commission en vient à des conclusions similaires à celles d'affaires précédentes¹¹⁸ qu'elle a traitées. Il ne peut être considéré que la modification de la forme juridique du bénéficiaire de l'aide influence la qualification des versements annuels comme une aide existante étant donné que les paiements étaient destinés au financement de la radiodiffusion de service public.

¹¹⁵ Dans l'affaire E 14/2005 – Versements de compensation au radiodiffuseur de service public RTP – Portugal, la Commission a indiqué que « les changements apportés aux règles relatives à la distribution de ressources d'État aux radiodiffuseurs ne sont pas considérés comme des modifications substantielles influençant le caractère d'aide existante du régime de financement général », point 76 de la décision.

¹¹⁶ Cf. décision de la Commission dans l'affaire N37/2003 du 1er octobre 2003, « BBC Digital Curriculum », point 48, JO C 271 du 1er octobre 2003 renvoyant à l'affaire NN88/98, Financement d'une chaîne d'informations télévisées 24 heures sur 24 par la BBC, JO C 78 du 18 mars 2000, point 6.

¹¹⁷ L'évaluation de l'introduction de « nouveaux services » par la VRT faisant l'objet de considérations liées à la compatibilité est effectuée séparément à la section 8.

¹¹⁸ Aide d'État E10/2005 (ex C60/1999) – France, Redevance radiodiffusion, 20.04.2005, point 33.

- (151) Les modifications du statut juridique du radiodiffuseur de service public peuvent donc être considérées comme une modification ayant un caractère purement formel.

Conclusion relative à la qualification du financement annuel

- (152) Par conséquent, au vu de ce qui précède, la Commission conclut que la base juridique du financement général annuel de la VRT remonte à 1930. En dépit de l'évolution du cadre juridique régissant la radiodiffusion publique en Belgique et dans la Communauté flamande, les diverses modifications constituent simplement des changements administratifs et techniques, partiellement liés à des modifications apportées à l'instauration d'un système politique fédéral en Belgique.
- (153) La Commission conclut que la nature de la mesure, son objectif, sa base juridique initiale ainsi que la source de financement n'ont pas été modifiés substantiellement. Le système modifié en place pour le financement annuel de la VRT s'inscrit indéniablement dans la continuité du financement annuel fourni à l'IRN.
- (154) Les modifications ne portent pas sur les principaux éléments d'origine du système et ne semblent pas être détachables ou substantielles pour en conclure que la mesure est une nouvelle aide. Par conséquent, la Commission est d'avis que le financement annuel général de la VRT constitue une aide existante.

7.2. Garantie gouvernementale pour les prêts

La base juridique de l'aide a-t-elle été adoptée avant l'entrée en vigueur du Traité CE pour l'État membre concerné ?

- (155) L'article 11(b) de la loi de 1930 indique que les prêts sont une source de financement. Les prêts peuvent être couverts par une garantie de l'État pour autant qu'ils ne dépassent pas 10.000.000 francs. Selon les autorités belges, les conditions relatives à la fourniture de la garantie ont été fixées dans un arrêté royal (*Koninklijk Besluit*). Dès lors, la base juridique envisageant la possibilité d'une garantie gouvernementale existait préalablement à l'entrée en vigueur du traité CEE.

Évaluation des modifications du cadre juridique

- (156) Suite à la loi de 1930, les textes juridiques consécutifs régissant la radiodiffusion de service public au sein de la Communauté flamande jusqu'à ce jour prévoient, sans interruption ni modification substantielle, la possibilité d'une garantie gouvernementale pour les prêts en faveur du radiodiffuseur public¹¹⁹. Une loi de 1954 dispose que les prêts peuvent uniquement être affectés aux activités de radiodiffusion de service public et qu'une décision séparée du gouverneur flamand visant à autoriser

¹¹⁹ Par exemple, art. 27(2) alinéa 2 de la loi du 18 mai 1960; art. 22 (1)(b) (et art. 18) de la loi du 28 décembre 1979 en rapport avec l'art. 12 de la loi du 16 mars 1954; art. 17(1) alinéa 4 de la loi du 27 mars 1991, coordonnée le 25 janvier 1995 et le 8 avril 2005. Le décret actuel sur les médias prévoit cette possibilité à l'art. 6 § 6.

une telle garantie de prêt est nécessaire¹²⁰. La loi du 10 mars 1981 a fait passer le montant maximal des prêts pouvant être couverts par une garantie à 5 520 millions BEF¹²¹. Les décisions les plus récentes autorisant la BRTN à souscrire à un prêt garanti datent de 1989 et de 1991.

- (157) Les modifications apportées au cadre juridique sous-jacent comprenant le décret de 1981 modifiant le montant ne peuvent être considérées comme des changements substantiels et n'affectent pas la substance même de la mesure initiale. Les décisions autorisant la BRTN à souscrire à un prêt garanti (en 1989 et en 1991) étaient basées sur le cadre juridique en place et ne constituent pas des mesures distinctes¹²². Le raisonnement expliqué ci-dessus relatif aux modifications des entités juridiques ayant débouché sur la création de la VRT peut être appliqué par analogie. Par conséquent, la Commission est d'avis que la garantie gouvernementale pour les prêts constitue une aide existante.

7.3. Exonérations pour l'utilisation du spectre des fréquences

La base juridique de l'aide a-t-elle été adoptée avant l'entrée en vigueur du Traité CE pour l'État membre concerné ?

- (158) La loi du 18 juin 1930 et l'arrêté royal du 28 juin 1930 énoncent clairement la base juridique de la mesure¹²³. La VRT ou l'un de ses prédécesseurs légaux n'ont jamais payé de redevances pour utiliser le spectre des fréquences. Par conséquent, la base juridique de la mesure en question existait avant l'entrée en vigueur du traité CEE et les exonérations actuelles relatives au spectre des fréquences respectent simplement une pratique antérieure en vertu de laquelle le radiodiffuseur de service public n'a jamais payé pour l'usage du spectre.

Évaluation des modifications du cadre juridique

- (159) La VRT peut utiliser gratuitement le spectre des fréquences depuis 1930. Les dispositions juridiques ayant succédé à la base juridique de 1930 pour la radiodiffusion de service public en Flandre n'ont fait que confirmer les exonérations pour l'utilisation des fréquences¹²⁴. En outre, conformément à la première phrase de l'article 1, point b), sous (v), du règlement de procédure, l'arrivée de radiodiffuseurs commerciaux en

¹²⁰ Art. 12 Wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (Art. 12 gewijzigd bij koninklijk besluit nr.4 van 18 april 1967).

¹²¹ Decreet van 10 maart 1981 waarbij de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, gemachtigd wordt om onder waarborg van de gemeenschap één of meer leningen aan te gaan voor een totaal bedrag van 5 520 miljoen frank, *Belgisch Staatsblad*, 14 april 1981.

¹²² Besluit van de Vlaamse Executieve van 15 maart 1989 tot machtiging van de Belgische radio en televisie, Nederlandse uitzendingen, om een lening aan te gaan voor een bedrag van 130.000.000 Frank maximaal; Besluit van de Vlaamse Executieve van 29 april 1991 tot machtiging van de Belgische radio en televisie, omroep van de Vlaamse Gemeenschap, om een lening aan te gaan voor een bedrag van 80.000.000 Frank maximaal.

¹²³ L'art. 2 de la loi du 18 juin 1930 stipule notamment que « L'institut aura l'usage exclusif de trois longueurs d'onde au moins, déterminées par le Gouvernement ».

¹²⁴ Par exemple, la loi du 18 mai 1960 prévoit à l'article 3 que « Le Roi met à la disposition des instituts les fréquences nécessaires ».

Flandre dans les années 1990 ne modifie pas la conclusion de la Commission selon laquelle l'exonération de paiement pour l'utilisation du spectre des fréquences doit être considérée comme une aide existante.

7.4. Conclusion concernant le caractère d'aide nouvelle ou existante des mesures

- (160) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures prises par la Communauté flamande pour le bénéfice de la VRT sous la forme d'un financement annuel, la possibilité d'une garantie gouvernementale pour des prêts ainsi que l'exonération de paiement pour l'utilisation du spectre des fréquences constituent, sous leur forme et dans leur portée actuelles, une aide existante.

8. ÉVALUATION DE LA COMPATIBILITÉ DU RÉGIME DE FINANCEMENT ACTUEL

8.1. Observations générales

- (161) La compatibilité des aides identifiées ci-dessus doit être évaluée au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, en tenant compte du protocole d'Amsterdam ainsi que de la communication relative à la radiodiffusion, énonçant des principes et méthodes pour l'évaluation de la compatibilité du financement de l'État dans le secteur de la radiodiffusion de service public.
- (162) Le financement public annuel comprend les paiements pour les coûts liés au chœur et à l'orchestre ainsi que le fonds de pension pour les fonctionnaires. La Commission est d'avis que ces activités et leur financement public sont directement liés à la mission de service public de la VRT. Il en va de même pour la garantie de prêt de l'État - limitée aux activités du service public - et pour les exonérations liées au spectre des fréquences. Par conséquent, la compatibilité de ces mesures avec le traité CE fera également l'objet d'une évaluation au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.
- (163) Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne de justice, les conditions suivantes doivent être satisfaites afin qu'une aide soit déclarée compatible au titre de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE¹²⁵.
- (i) le service en question doit être un service d'intérêt économique général et être clairement défini en tant que tel par l'État membre (définition);
 - (ii) l'entreprise concernée doit être explicitement chargée par l'État membre de la fourniture dudit service (mandat) ;
 - (iii) l'application des règles de concurrence du traité (en l'espèce, l'interdiction des aides d'État) doit faire échec à l'accomplissement de la mission particulière impartie à l'entreprise et la dérogation ne doit pas affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté (critère de proportionnalité).

¹²⁵ Cf. également la communication sur la radiodiffusion, point 29.

- (164) En 2001, la Commission a adopté la communication relative à la radiodiffusion énonçant les conditions auxquelles le financement public des radiodiffuseurs de service public peut être déclaré compatible avec le traité CE.
- (165) Dans le cas présent, d'après cette même communication, la Commission doit évaluer si :
- (i) la mission de service public de la VRT est définie de façon claire et précise par les autorités (définition) ;
 - (ii) la VRT est officiellement chargée de cette mission de service public par un acte officiel¹²⁶ et l'application de la mission de service public fait l'objet d'un contrôle satisfaisant ;
 - (iii) le financement de l'État est proportionnel, ne dépasse pas le coût net de ce service public, en tenant par ailleurs compte d'autres recettes directes ou indirectes tirées du service public, et ne conduit pas à des distorsions inutiles de la concurrence.

8.2. Définition du mandat de service public

8.2.1. Observations générales

- (166) La Commission reconnaît que la « *définition de la mission de service public incombe aux États membres...* » tandis que « *le rôle de la Commission se limite au contrôle de l'erreur manifeste. ... Toutefois, il y aurait erreur manifeste dans la définition de la mission de service public si celle-ci comprenait des activités dont on ne pourrait pas raisonnablement considérer qu'elles satisfont - pour reprendre les termes du protocole - les « besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société »*, telles que le commerce électronique (cf. point 36 de la communication sur la radiodiffusion).
- (167) « *Compte tenu du caractère particulier du secteur de la radiodiffusion, une définition "large" confiant à un organisme de radiodiffusion donné la mission de fournir une programmation équilibrée et variée en application de son mandat tout en conservant un certain taux d'audience peut être considérée, compte tenu des dispositions interprétatives du protocole, comme légitime au regard de l'article 86, paragraphe 2. du traité en ce qu'elle viserait à la fois à assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société et à garantir le pluralisme, y compris la diversité culturelle et linguistique* » (cf. point 33 de la communication sur la radiodiffusion).
- (168) « *La mission de service public peut englober certains services qui ne sont pas des "programmes" au sens traditionnel du terme, par exemple des services d'information en ligne, dans la mesure où ils visent à satisfaire - compte tenu également du développement et de la diversification des activités de l'ère numérique - les mêmes besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société.* » (cf. point 34 de la communication sur la radiodiffusion)¹²⁷

¹²⁶ Point 40 de la communication sur la radiodiffusion.

¹²⁷ Cf. également point 12 de la communication sur la radiodiffusion renvoyant à la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, du 25 janvier 1999, concernant le service public de

- (169) Bien que les États membres définissent librement la mission de service public, la communication sur la radiodiffusion exige que la définition des États membres soit suffisamment précise et claire. La définition « ... ne devrait laisser aucun doute sur le fait de savoir si l'État membre entend ou non inclure dans la mission de service public une activité donnée exercée par l'organisme de radiodiffusion choisi ». Une définition précise et claire est également importante « pour que les organismes publics de radiodiffusion puissent planifier leurs activités... » et « ...afin qu'un contrôle effectif de son respect par les autorités des États membres soit possible » (cf. points 37-39 de la communication sur la radiodiffusion).

8.2.2. Définition de la mission de service public de la VRT pour la radiodiffusion sonore et télévisuelle

- (170) L'article 6 du décret sur les médias prévoit, avec d'autres règles figurant dans le contrat de gestion 2007-2011¹²⁸, le mandat de service public de la VRT. La description des tâches de service public de la VRT en ce qui concerne les radiodiffusions sonores et télévisuelles est présentée de manière détaillée dans le contrat de gestion, et notamment les différents services, les chaînes de la VRT et la manière de les proposer. Le contrat précise par ailleurs clairement plusieurs tâches de service public liées à la radiodiffusion de service public (voir point 13).
- (171) Conformément à l'analyse préliminaire figurant dans la lettre de l'article 17, la Commission est d'avis que la tâche de radiodiffusion de service public de la VRT est conforme à l'objectif visant à assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société et à garantir le pluralisme, y compris la diversité culturelle et linguistique, et donc légitime au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.
- (172) Outre la mission visant à fournir une programmation sonore et télévisuelle équilibrée et variée, la portée des activités décrites à l'article 6 du décret sur les médias couvre également les (autres) activités contribuant - directement ou indirectement - à la réalisation de la mission de service public (« *Tot de openbare opdracht van de VRT behoren eveneens alle activiteiten die rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de uitvoering ervan* »).
- (173) En vertu de l'article 8 du décret sur les médias, dans le cadre de son objectif d'entreprise, la VRT peut également engager des activités sortant de sa mission de service public, dans la mesure où celles-ci ont trait aux activités de radiodiffusion (« ...als ze samenhangen of verband houden met de openbare-omroepopdracht... »). Ces autres activités comprennent le merchandising et des activités connexes (*nevenactiviteiten*)¹²⁹ mais ne sont pas détaillées plus précisément dans le décret sur les médias. Bien que le décret sur les médias et le contrat de gestion offrent à la VRT

radiodiffusion, stipulant que « ...le service public de radiodiffusion doit « bénéficier des avancées technologiques », apporter « au public les avantages des nouveaux services audiovisuels et services d'information ainsi que des nouvelles technologies » et s'engager en faveur « du développement et de la diversification des activités à l'ère du numérique ».

¹²⁸ Il convient de mentionner que la Commission n'avait pas connaissance de la teneur du contrat de gestion 2007-2011 lorsque la lettre de l'article 17 a été envoyée.

¹²⁹ Art. 6 du décret sur les médias.

un large éventail de possibilités en ce qui concerne les activités commerciales, le document cadre relatif au merchandising et aux activités connexes¹³⁰ élaboré par le conseil de la VRT a clarifié davantage les activités commerciales que la VRT pouvait mener et la manière dont elle pouvait le faire.

- (174) La Commission conclut donc que le cadre juridique actuel prévoit une définition suffisamment claire et précise des obligations de service public de la VRT en ce qui concerne les programmes radio et télévisés existants. Le cadre distingue par ailleurs clairement les activités de service public et les activités commerciales.

8.2.3. Lancement de nouveaux services et de nouvelles activités

- (175) Comme le reconnaît la Commission dans la communication sur la radiodiffusion, le mandat de service public peut également comporter de nouveaux services, pour autant qu'ils répondent aux mêmes besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société.
- (176) Pour ce qui est du lancement de nouveaux services et de nouvelles activités par la VRT, en particulier les services de nouveaux médias et l'introduction de chaînes supplémentaires, le décret sur les médias dispose que « *dans le cadre du mandat de service public, la VRT suit de près les développements technologiques afin de pouvoir également proposer ses programmes par le biais de nouveaux médias si cela s'avère nécessaire et souhaitable* » (« ...als dat nodig en wenselijk is »)¹³¹.
- (177) Le contrat de gestion prévoit une grande autonomie pour la VRT, par exemple « *dans le cadre du décret sur les médias et du contrat de gestion, la VRT décide librement comment, par quels médias (radio, télévision, Internet et téléphone mobile) et via quelle plate-forme proposer son offre au public... la VRT devient un radiodiffuseur numérique, numérisant son offre, sa production et sa distribution* »¹³². De plus, le contrat stipule que « *la VRT développe son offre pour les utilisateurs de tous les médias grâce à un contenu enrichi, une interactivité et des offres à la demande* »¹³³.
- (178) Après examen de la définition figurant dans le décret sur les médias et des passages en cause du contrat de gestion, la Commission est d'avis qu'il peut être difficile de déterminer clairement si une nouvelle activité lancée par la VRT vise, dans l'esprit des autorités flamandes, à faire partie ou non du mandat de service public. De surcroît, il est difficile de dire clairement qui détermine si une nouvelle activité est conforme au décret sur les médias, « nécessaire » ou « souhaitable » et quel type de contrôle est exercé pour savoir si ces critères sont remplis.
- (179) Par conséquent, en cas de lancement de nouveaux services et de nouvelles chaînes, il peut être difficile – en raison d'une définition imprécise du mandat de service public sur ce point – de déterminer si les activités peuvent être considérées comme faisant partie du mandat de service public existant de la VRT comme indiqué dans le contrat

¹³⁰ Cf. note de bas de page 31.

¹³¹ Art. 6 § 2 du décret sur les médias; des règles plus détaillées sont proposées à l'article 16 du décret sur les médias et dans le contrat de gestion 2007-2011.

¹³² Art. 1 § 5 et Art. 2 § 1 du contrat de gestion.

¹³³ Art. 2 du contrat de gestion.

de gestion ou si elles constituent un nouveau service public exigeant un mandat supplémentaire.

- (180) Aux yeux de la Commission, en accordant une telle latitude à la VRT pour offrir des services des nouveaux médias assez vaguement définis et compte tenu du manque de prévisibilité pour les tierces parties, d'autres opérateurs du marché risquent d'être dissuadés de développer et d'offrir de tels services des nouveaux médias. Une mission de service public clairement définie est indispensable pour trouver un équilibre entre la prestation de services d'intérêt économique général et une égalité de traitement entre les opérateurs publics et privés, en veillant ainsi à ce que le financement d'activités des nouveaux médias n'aille pas à l'encontre de l'intérêt communautaire.
- (181) La Commission ne conteste pas le fait que les radiodiffuseurs de service public puissent participer à de nouveaux développements technologiques et diffuser du contenu sonore et télévisuel sur différentes plates-formes. D'un autre côté, la Commission ne considère pas que la possibilité d'utiliser de nouvelles plates-formes confère automatiquement à l'ensemble des services offerts sur cette plate-forme un caractère de service public, étant donné que ces plates-formes peuvent également permettre de développer un large éventail de services ne présentant pas le même caractère que les tâches traditionnelles liées aux programmes télévisés des radiodiffuseurs de service public et pour lesquels la pertinence pour la formation de l'opinion publique et la contribution spécifique des radiodiffuseurs aux besoins démocratiques, sociaux et culturels ne sont pas toujours évidentes.
- (182) Aux yeux de la Commission, il n'existe aucune évaluation satisfaisante basée sur des critères permettant de déterminer si de nouveaux services ou activités allant au-delà de la simple distribution d'un contenu similaire ou identique sur diverses plateformes satisfont aux mêmes besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société que la radiodiffusion sonore ou télévisuelle traditionnelle.
- (183) Par conséquent, la Commission considère que les dispositions actuelles autorisant la VRT à proposer les services des nouveaux médias ne sont pas suffisamment précises et ne garantissent pas que les services couverts par cette définition peuvent être considérés comme des services d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.

8.2.4. Conclusion sur la définition du mandat de service public

- (184) Afin de lever les doutes préliminaires exprimés par la Commission dans la lettre de l'article 17, le nouveau contrat de gestion 2007-2011 ainsi que le document cadre concernant le merchandising et les activités connexes ont clarifié davantage le mandat de service public de la VRT décrit dans le décret sur les médias. Cependant, conformément à la conclusion préliminaire de la Commission exprimée dans la lettre de l'article 17, celle-ci estime que la définition du mandat de service public de la VRT en ce qui concerne les nouveaux services et les nouvelles activités n'est pas suffisamment précise, ce qui complique le mandat et le contrôle effectif.

8.3. Mandat et contrôle

- (185) Comme indiqué dans la communication sur la radiodiffusion, la mission de service public devrait être confiée à une ou plusieurs entreprises au moyen d'un acte officiel (actes législatifs, contrats ou mandat)¹³⁴. De plus, cette communication prescrit qu'il est également nécessaire que le service public soit effectivement fourni comme prévu. Il est donc souhaitable qu'un organisme approprié supervise l'application du mandat de service public¹³⁵. De plus, la communication sur la radiodiffusion indique que c'est à l'État membre qu'il appartient de choisir le mécanisme garantissant un contrôle efficace de l'accomplissement des obligations de service public. Un tel organisme ne pourrait être considéré comme exerçant efficacement ses attributions que s'il est indépendant de l'entreprise mandatée¹³⁶.
- (186) La communication sur la radiodiffusion indique par ailleurs qu'en l'absence d'indices suffisants et fiables établissant que le service public est effectivement fourni selon les termes du mandat, la Commission n'aurait pas la possibilité d'accomplir la mission lui incombant en vertu de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE¹³⁷.

8.3.1. Mandat

- (187) L'article 6 du décret sur les médias charge la VRT d'une mission de radiodiffusion de service public pour la Communauté flamande de Belgique. Cette mission est par ailleurs confiée par le contrat de gestion, lequel précise les tâches et obligations de la VRT pour l'accomplissement de sa mission de service public.
- (188) Le contrat charge aussi la VRT d'adapter le contenu de ses programmes sonores et télévisuels à des utilisateurs spécifiques et de distribuer ses programmes via toutes les plateformes de média appropriées, dont l'Internet, la téléphonie mobile et les applications à la demande. De surcroît, il confie plusieurs mandats explicites, dont les tâches de service public pour la recherche et le développement (cf. point 11).
- (189) Cependant, en ce qui concerne l'évaluation et le mandat de services des nouveaux médias, le cadre régissant la VRT semble ne pas répondre à l'exigence d'une procédure d'évaluation et d'attribution efficace pour les services des nouveaux médias et les nouvelles activités. Il n'existe aucune évaluation systématique du caractère de service public lors de l'introduction de services de nouveaux médias ou de nouvelles activités.
- (190) Dès lors, on peut se demander si de nouvelles activités spécifiques, telles que le lancement d'une chaîne sportive temporaire¹³⁸ dans le passé ou d'un service d'un nouveau média, sont ou ont été clairement confiées à la VRT. De plus, il est difficile de dire, dans certains cas, si c'est le gouvernement flamand ou la VRT qui décide de

¹³⁴ Point 40 de la communication sur la radiodiffusion.

¹³⁵ Point 41 de la communication sur la radiodiffusion.

¹³⁶ Point 42 de la communication sur la radiodiffusion.

¹³⁷ Point 43 de la communication sur la radiodiffusion.

¹³⁸ En ce qui concerne la chaîne sportive temporaire Sporza lancée en 2004, il semble que la direction de la VRT ait décidé de lancer la chaîne sur la base des mandats existants, lesquels ne couvrent pas de façon explicite le lancement d'une telle chaîne.

l'introduction ou non d'un nouveau service. Dans sa pratique décisionnelle antérieure¹³⁹, la Commission déclarait que, si la définition de service public est très large et ne couvre en réalité que la possibilité (par opposition à une obligation clairement définie) d'offrir de nouveaux services, un acte officiel distinct et préalable est nécessaire.

- (191) Par conséquent, conformément à l'évaluation préliminaire de la Commission exprimée dans la lettre de l'article 17, celle-ci est d'avis que – notamment à la lumière de la convergence technologique qui estompe les frontières entre les diverses communications électroniques et les secteurs des médias – certains nouveaux services et activités ne peuvent être considérés comme étant automatiquement couverts par les mandats existants. Ces services ou activités requièrent un mandat explicite distinct, à la suite d'une évaluation du caractère de service public, expliquant en quoi ils répondent aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société.

8.3.2. *Contrôle*

- (192) Dans la lettre de l'article 17, la Commission a demandé aux autorités belges de veiller à ce que les organismes de contrôle indépendants garantissent une supervision efficace de l'accomplissement des obligations de service public par la VRT.
- (193) La Belgique a fait valoir qu'il existait de nombreux organes et mécanismes de contrôle internes et externes susceptibles de garantir un contrôle adéquat.
- (194) Comme expliqué ci-dessus aux points 25 et suivants, plusieurs organismes sont chargés de superviser la VRT et ses activités. La Belgique met plus particulièrement en évidence le rôle du régulateur flamand des médias (*Vlaamse Regulator voor de Media*, VRM). Le contrat de gestion 2007 – 2011 entre la Communauté flamande et la VRT fait explicitement référence au VRM. Aux yeux des autorités belges, le VRM et d'autres organes de supervision contrôlent effectivement les obligations de service public et s'assurent que la VRT n'engage pas d'autres activités que celles prévues dans le contrat de gestion. Le VRM n'a cependant aucun mandat pour exercer une supervision financière ou budgétaire relative à l'exécution du contrat de gestion par la VRT, tâche qui incombe à la Cour des comptes. Les autorités attirent également l'attention sur les règles de gouvernance modifiées à la VRT, introduites par le décret sur les médias et des mesures supplémentaires¹⁴⁰, en vertu desquelles les pouvoirs du conseil d'administration de la VRT ont été renforcés.
- (195) Au moment où la lettre de l'article 17 a été envoyée, à savoir en juillet 2006, le VRM venait d'être constitué et peu d'éléments existaient sur son activité et son contrôle effectif de la VRT. Ayant évalué la situation actuelle, la Commission est d'avis que le rôle des organes de supervision a été renforcé à travers les changements récemment apportés au décret sur les médias¹⁴¹ et au contrat de gestion 2007 - 2011. Concernant

¹³⁹ Décision de la Commission dans l'affaire NN 88/1998 – UK – Financement par la redevance d'une chaîne d'information diffusant 24 heures sur 24 par la BBC, sans publicité, JO C78 du 18 mars 2000, p.6.

¹⁴⁰ Charte de bonne gouvernance de la VRT, *VRT - Charter van deugdelijk bestuur* du 12 février 2007, par exemple.

¹⁴¹ Décret du 19 mai 2006, *Belgisch Staatsblad*, 29 mai 2006.

le VRM, les premiers éléments relatifs à sa pratique décisionnelle¹⁴² tendent à montrer que le régulateur commence à contrôler efficacement la mission de service public de la VRT et que le comportement commercial de cette dernière est conforme aux pratiques du marché.

- (196) En ce qui concerne les services clairement définis dans le décret sur les médias et le contrat de gestion, l'accomplissement des obligations de service public par la VRT et le respect des principes de l'économie de marché semblent donc faire l'objet d'un contrôle effectif.
- (197) De plus, la Commission fait remarquer que les modifications des structures de gouvernance au niveau de la VRT à la suite de la mise en œuvre de la modification du décret sur les médias en mai 2006¹⁴³ ont considérablement renforcé l'indépendance et le rôle de supervision du conseil d'administration de la VRT.
- (198) Cependant, la Commission observe également qu'en l'absence d'une définition suffisamment claire et précise du service public pour ce qui est des nouveaux services et activités, elle n'est pas convaincue que ces mécanismes de contrôle puissent être appliqués de façon pleinement satisfaisante.

8.4. Proportionnalité

- (199) En vertu du point 47 de la communication sur la radiodiffusion, *« c'est à la Commission qu'il appartient de vérifier, conformément à l'article 86, paragraphe 2, du traité, qu'une dérogation à l'application normale des règles de concurrence pour la réalisation d'un service d'intérêt économique général n'affecte pas la concurrence dans le marché commun de façon disproportionnée. Ce test est de nature "négative": il permet de vérifier si la mesure adoptée n'est pas disproportionnée. De même, les aides ne doivent pas affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté. »*
- (200) De plus, le point 49 de la communication sur la radiodiffusion précise que l'évaluation de la proportionnalité *« exige que la mission de service public soit définie avec clarté et précision et qu'une distinction claire et appropriée soit faite entre les activités de service public et les activités ne relevant pas du service public. ...Ce n'est que sur la base d'une répartition appropriée des produits et des charges qu'il est possible de déterminer si le financement public se limite véritablement aux coûts nets de la mission de service public et donc s'il peut être autorisé en application de l'article 86, paragraphe 2, du traité et du protocole. »* Les exigences relatives à la séparation comptable conformément à la directive sur la transparence sont énoncées aux points 50 à 56 de la communication.
- (201) En vertu du point 57 de la communication sur la radiodiffusion, *« la Commission part du principe que le financement par l'État est généralement nécessaire pour permettre à l'organisme d'accomplir ses missions de service public. Toutefois, pour que le*

¹⁴² Voir par exemple plusieurs mesures prises par le VRM en 2007, comme une récente action menée d'office contre la VRT : VRM t. VRT, dossier 2007/0375, décision n° 2007/018 du 20 avril 2007, <http://www.vlaamseregulatormedia.be/beslissingen.html>.

¹⁴³ Décret du 19 mai 2006, *Belgisch Staatsblad*, 29 mai 2006.

critère de proportionnalité soit respecté, il est nécessaire que les aides d'État n'excèdent pas les coûts nets induits par la mission de service public, compte tenu des autres recettes directes ou indirectes tirées de cette dernière. C'est pourquoi les bénéfices nets que les activités commerciales retirent du service public seront pris en considération pour apprécier la proportionnalité de l'aide.»

- (202) Enfin, le point 58 de la communication souligne que « ... il peut y avoir des distorsions qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public. Ainsi, dans la mesure où l'aide d'État couvrira des profits moins élevés, les radiodiffuseurs de service public pourraient être incités à faire baisser les prix sur le marché de la publicité ou d'autres activités ne relevant pas du service public, de façon à réduire les recettes de leurs concurrents. Un tel comportement de la part d'un radiodiffuseur de service public, s'il pouvait être prouvé, ne pourrait pas être considéré comme relevant de la mission de service public confiée à ce radiodiffuseur. »
- (203) Dans ce contexte, l'évaluation de la proportionnalité que la Commission doit réaliser est basée sur les aspects suivants : (1) la séparation comptable, (2) le contrôle de la limitation du financement des coûts nets induits par le service public et (3) l'examen des éventuelles distorsions du marché non imputables à l'exécution du mandat de service public.
- (204) Selon la jurisprudence constante de la Commission, dans le cadre de l'examen de l'aide existante, l'analyse de la Commission est axée sur l'existence, dans les actes juridiques en cause, de mesures de protection adéquates garantissant le respect des exigences précédemment évoquées¹⁴⁴.

8.4.1. Séparation comptable

- (205) La Commission fait remarquer que la VRT est obligée de tenir des comptabilités distinctes¹⁴⁵. La Commission indique par ailleurs que les principes de cette obligation sont respectés. Depuis 2004, les rapports annuels de la VRT proposent un aperçu des coûts de la mission de service public ainsi qu'un calcul des coûts nets du service public¹⁴⁶.
- (206) La VRT sépare, dans sa comptabilité, le financement public et les recettes commerciales. Les recettes commerciales sont divisées en plusieurs catégories selon qu'elles contribuent - directement ou indirectement - à l'exécution de la mission de service public (« *rechtstreeks en onrechtstreeks voordeel dankzij de publieke opdracht* »), certaines recettes commerciales étant liées aux activités sans rapport direct avec la mission de service public (« *andere commerciële activiteiten* »). Qui

¹⁴⁴ Cf. décision de la Commission dans l'affaire E 10/2005 (ex. C 60/1999), financement de la redevance de France 2 et France 3, point 56, Journal officiel C 240 du 30 septembre 2005.

¹⁴⁵ Par exemple, l'article 16, paragraphe 4, du décret sur les médias, prévoit que les dispositions de la directive relative à la transparence sont applicables (directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, JO L 195, 29.07.1980, p. 35, et ses modifications ultérieures).

¹⁴⁶ Voir par exemple le rapport annuel VRT 2005, pp. 99 et suivantes et le rapport annuel VRT 2006, pp. 99 et suivantes.

plus est, le fait que de nombreuses activités commerciales aient lieu au sein de VAR, la filiale de la VRT, renforce la transparence des comptes au niveau des recettes¹⁴⁷.

- (207) Quant à l'allocation des coûts, la communication sur la radiodiffusion reconnaît ce qui suit:
- (208) « Dans le secteur de la radiodiffusion, la séparation des comptes ne pose pas de problème particulier en ce qui concerne les produits, mais elle peut ne pas être aisée, voire être totalement impossible, en ce qui concerne les charges. Cela est dû au fait que, dans ce secteur, les États membres peuvent considérer que la totalité de la programmation des organismes de radiodiffusion est couverte par la mission de service public, tout en permettant qu'elle soit exploitée commercialement. En d'autres termes, des activités différentes ont, dans une large mesure, les mêmes intrants¹⁴⁸. »
- (209) « En ce qui concerne les dépenses, les coûts liés aux activités ne relevant pas du service public devront être clairement identifiés. En outre, lorsque les mêmes ressources - en personnel, équipements, installations fixes, etc., - sont utilisées pour les deux types d'activités, leurs coûts devraient être répartis en fonction de la différence entre les coûts totaux de l'entreprise, service public compris, et ses coûts totaux sans service public¹⁴⁹. »
- (210) « Cela signifie que, contrairement à l'approche suivie pour d'autres services publics, des coûts qui sont entièrement imputables aux activités de service public, tout en profitant aussi aux activités commerciales, n'ont pas besoin d'être répartis entre ces deux types d'activités et peuvent être intégralement affectés au service public. Cela peut par exemple être le cas pour les coûts de production d'un programme diffusé dans le cadre de la mission de service public, mais qui est également vendu à d'autres organismes de radiodiffusion. Le principal exemple d'un tel cas serait cependant celui de l'audience, qui est générée à la fois pour remplir la mission de service public et pour vendre des espaces publicitaires. On considère qu'une ventilation intégrale de ces charges entre les deux activités risque d'être arbitraire et peu significative¹⁵⁰. »
- (211) À la lumière des éléments susmentionnés et sur la base des documents communiqués par la Belgique sur la méthode d'allocation des coûts appliquée par la VRT¹⁵¹, la Commission estime que la VRT dispose d'un système comptable capable d'allouer les coûts conformément aux exigences de la communication sur la radiodiffusion et reflétant, autant que possible, les coûts réels liés à activité spécifique.

¹⁴⁷ La Commission a stipulé dans sa décision du 22 mai 2002, dans le cadre de l'affaire n°631/2001 – redevance de la BBC – du 22.5.2002, que la séparation comptable peut également être opérée lorsque les activités commerciales sont exercées non pas par les radiodiffuseurs de service public eux-mêmes mais par leurs filiales commerciales.

¹⁴⁸ Point 53 de la communication sur la radiodiffusion.

¹⁴⁹ Point 55 de la communication sur la radiodiffusion.

¹⁵⁰ Point 56 de la communication sur la radiodiffusion.

¹⁵¹ Par exemple, Nota betreffende de regels die worden gehanteerd bij de kostenallocatie (vertrouwelijk-zakengeheim), soumise par les autorités belges le 9 novembre 2004 et Methodologie van kostenallocatie voor commerciële activiteiten 2004 (vertrouwelijk-zakengeheim), soumise par la Belgique le 20 octobre 2005.

8.4.2. Limitation de la compensation des coûts nets du service public

- (212) Comme indiqué ci-dessus, la Commission doit examiner si le cadre juridique prévoit les mesures de protection nécessaires garantissant que la compensation financière accordée aux radiodiffuseurs du service public ne dépasse pas les coûts nets du service public liés à l'exécution de la mission de service public. La détermination des coûts nets du service public exige un calcul clair des coûts de service public sur la base de comptes séparés (cf. section 8.4.1) ainsi que la détermination des recettes commerciales à prendre en compte. La limitation de la compensation des coûts nets du service public doit faire l'objet d'un contrôle ex post adéquat.
- (213) La VRT calcule le coût net de sa mission de service public¹⁵² en déduisant ses recettes commerciales du coût global du service public.
- (214) Une prévision des coûts de la mission de service public pour chaque contrat de gestion de cinq ans est élaborée préalablement dans le plan financier joint au contrat de gestion¹⁵³.
- (215) La Commission a indiqué, dans sa conclusion préliminaire figurant dans la lettre de l'article 17, que, compte tenu des chiffres mentionnés dans les rapports annuels 2003-2005, la VRT a pu constituer des réserves financières afin de financer certains projets qui n'avaient pas été prévus de manière explicite lorsque le contrat de gestion a été établi¹⁵⁴.
- (216) La Commission fait remarquer que le nouveau contrat de gestion définit un budget financier plus serré que le contrat de la période précédente. Ainsi, comme souligné précédemment, les réserves financières inscrites au bilan de la VRT fin 2006, d'un montant de € 55 millions, ont été affectées à une utilisation spécifique et prises en compte dans le financement de la mission de service public de la VRT pour la période 2007 - 2011. Des plafonds plus stricts ont également été établis pour certaines catégories de recettes commerciales (publicité radio, sponsoring, par exemple). En guise de mesure complémentaire, la VRT s'est engagée à simplifier sa structure de coûts pour obtenir « une efficacité/des économies » d'au moins 25 millions d'euros par an d'ici 2011. Qui plus est, la VRT doit combler un déficit de financement supplémentaire de 27 millions d'euros maximum en 2011 soit en générant des recettes commerciales supplémentaires, soit en diminuant les coûts, soit en vendant des actifs.
- (217) Étant donné que les recettes et les coûts de la radiodiffusion publique peuvent varier d'une année à l'autre, un État membre peut en effet souhaiter maintenir, pour des raisons budgétaires, les fluctuations du financement d'État à un minimum et reporter d'une année à l'autre un certain pourcentage de la surcompensation annuelle. La

¹⁵² Voir par exemple le rapport annuel VRT 2006 pp. 99 et suiv.

¹⁵³ Inclut également les coûts pour l'orchestre et le chœur ainsi que les paiements pour le fonds de pension, calculés et payés sur la base des coûts réels, limitant tout risque de surcompensation.

¹⁵⁴ « D'un autre côté, plusieurs projets qui n'avaient pas été prévus à l'origine dans le contrat de gestion ont été financés à l'aide de réserves disponibles. », « *Anderzijds werden een aantal projecten gefinancierd die initieel niet in de beheersovereenkomst waren voorzien, en waarvoor een beroep werd gedaan op de opgebouwde reserve* », rapport annuel 2004, p.106.

Commission a reconnu ce principe dans les décisions relatives au financement public des organismes publics de radiodiffusion néerlandais et danois¹⁵⁵.

- (218) La Commission a déclaré, dans ces affaires, que ces réserves devaient être établies à cette fin précise, qu'elles devaient être contrôlées chaque année et que leur montant devait être déduit de la compensation de l'année suivante si une surcompensation avait été établie. La Commission a accepté la constitution de réserves dans d'autres cas si le montant ne dépasse pas 10% de la compensation annuelle¹⁵⁶. À ces conditions, une surcompensation limitée est compatible avec le traité CE et peut être reportée à la période annuelle suivante.
- (219) Le décret sur les médias modifié de mai 2006 a introduit une disposition spécifique autorisant la VRT à constituer des réserves¹⁵⁷ que le radiodiffuseur ne peut utiliser que pour sa mission de service public. Le montant initial de ces réserves a été fixé aux 55 millions d'euros mentionnés au point 216 – lesquels ont déjà été inclus dans le financement public afin de couvrir les besoins financiers de la VRT jusqu'en 2011.
- (220) Toutefois, le cadre juridique actuel permet à la VRT de constituer des réserves sans aucune limitation ou indication que de telles réserves ne doivent pas dépasser un plafond fixé au préalable (10% de la compensation annuelle, par exemple).
- (221) De surcroît, conformément aux conclusions précisées dans la lettre de l'article 17, la Commission considère qu'il n'existe aucun mécanisme de surveillance ex post permettant de vérifier le montant des réserves et de garantir un remboursement des montants excédentaires.

8.4.3. *Respect des principes du marché*

- (222) Compte tenu des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE ainsi que de celles de la communication sur la radiodiffusion, la Commission considère que si des activités ne relevant pas du service public ne sont pas exercées dans des conditions normales de marché en raison du financement par l'État, cela peut occasionner des distorsions du marché qui ne sont pas nécessaires pour la prestation du service public.
- (223) L'attitude anticoncurrentielle présumée du radiodiffuseur public flamand sur le marché de la publicité radio lorsque les plaintes ont été déposées (2004) – visant à faire baisser les prix pour réduire les recettes des concurrents – est un exemple possible de telles pratiques.
- (224) Toutefois, après avoir étudié la question plus en profondeur, la Commission n'a trouvé aucune preuve permettant de conclure que la VRT a engagé des pratiques anticoncurrentielles sur le marché de la publicité radio comme le prétendaient les plaignants et que l'attitude commerciale de la VRT ne respecte pas les pratiques du marché.

¹⁵⁵ Décision de la Commission du 19 mai 2004 dans l'affaire C 2/2003 (ex NN 22/2002) TV2/Danemark, point 113; décision de la Commission du 21 juin 2006 dans l'affaire C 2/2004 (ex. NN 170/2003), financement ad hoc des radiodiffuseurs publics néerlandais.

¹⁵⁶ Voir par exemple la décision de la Commission dans l'affaire E 3/2005 Financement des radiodiffuseurs publics en Allemagne, Journal Officiel C 185 du 8 août 2007, p. 1, point 281.

¹⁵⁷ Art. 20ter du décret sur les médias.

- (225) En outre, la Commission fait remarquer que les modifications récentes du décret sur les médias apportées par les autorités flamandes¹⁵⁸ prévoient de manière explicite que toutes les activités commerciales de la VRT doivent couvrir leurs coûts, être exercées aux conditions du marché et ne peuvent occasionner des distorsions disproportionnées de la concurrence.
- (226) Quant à la suggestion de la Commission formulée dans la lettre de l'article 17 de faire contrôler le principe de la conformité aux lois du marché par une autorité indépendante capable de traiter efficacement les problèmes potentiels et sanctionner les pratiques anticoncurrentielles, cela semble avoir été pris en compte étant donné que le régulateur flamand des médias est devenu opérationnel (voir point 195 ci-dessus).

8.5. Conclusions sur l'évaluation du régime de financement actuel

- (227) À la lumière des considérations susmentionnées, la Commission estime que le régime de financement actuel ne propose pas de définition suffisamment claire et précise du service public et qu'il lui manque l'acte officiel requis en ce qui concerne les services et activités des nouveaux médias. De surcroît, les conditions du cadre actuel ne garantissent pas que la compensation accordée aux radiodiffuseurs de service public est limitée à ce qui est nécessaire pour l'exécution du service public. Par conséquent, la Commission conclut qu'en dépit de plusieurs modifications du cadre juridique après l'envoi de la lettre de l'article 17, le régime de financement actuel en faveur de la VRT n'est plus compatible avec le traité CE.

9. MESURES APPROPRIÉES

- (228) Compte tenu des préoccupations relatives au régime de financement en place comme mentionné précédemment et des discussions ultérieures avec les autorités belges, la Commission est d'avis que les mesures suivantes seraient appropriées pour garantir la compatibilité des mesures de financement public décrites ci-dessus en faveur de la VRT avec le traité CE.

9.1. Définition claire de la mission de service public concernant de nouvelles activités

- (229) Le cadre régissant le merchandising et les activités connexes¹⁵⁹ est explicitement mentionné dans le décret sur les médias¹⁶⁰. Le document cadre précise les activités commerciales pouvant être menées par la VRT et explique comment elles peuvent l'être. Du point de vue de la Commission, il s'agit donc là d'une disposition d'application directement liée au décret sur les médias et au contrat de gestion. La Commission considère par conséquent qu'en l'espèce, ce document cadre est un document d'intérêt général : sa publication renforcerait la transparence et clarifierait (pour le grand public, les opérateurs commerciaux et les autorités de contrôle) les

¹⁵⁸ Art. 8 du décret sur les médias tel que modifié par le décret du 19 mai 2006.

¹⁵⁹ Voir note de bas de page 31.

¹⁶⁰ L'article 8 du décret stipule que la VRT peut exercer des activités commerciales si «elles s'inscrivent dans un cadre qui a été approuvé auparavant par le comité de direction».

conditions auxquelles la VRT peut exercer ses activités commerciales. Les autorités belges doivent veiller à ce que la VRT rende public le document cadre régissant le merchandising et les activités connexes, y compris toutes les mises à jour dont il a fait l'objet.

- (230) Qui plus est, la Belgique doit s'assurer que la portée des obligations de service public des radiodiffuseurs en ce qui concerne les services de nouveaux médias et les nouvelles activités est clarifiée. Conformément à d'autres affaires que la Commission a traitées¹⁶¹, les autorités belges doivent définir les exigences juridiques générales et élaborer une procédure d'évaluation appropriée et transparente pour les nouveaux services et activités. Une telle évaluation présuppose l'existence de critères permettant de déterminer si un service est considéré comme un nouveau service non couvert par le contrat de gestion actuel et donc s'il doit faire l'objet d'une analyse. L'évaluation elle-même contiendrait un ensemble de critères permettant de déterminer dans quelle mesure les services de nouveaux médias satisfont aux mêmes besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société, de manière à évaluer le caractère de service public du service. L'évaluation devrait idéalement être effectuée par une entité indépendante (d'un point de vue fonctionnel) du radiodiffuseur public¹⁶². En outre, il est important que l'impact potentiel d'un nouveau service sur le marché fasse l'objet d'une analyse. Pour ce faire, une consultation des parties intéressées pourrait être envisagée. Enfin, la portée exacte de la mission couverte par le service dont vient d'être chargée la VRT doit, en l'espèce, être connue du grand public.

9.2. Mandat et contrôle

- (231) Compte tenu de la possibilité, pour la VRT, de proposer des services de nouveaux médias et des chaînes numériques supplémentaires, la Belgique doit veiller à ce que le radiodiffuseur public soit officiellement investi de missions de service public suffisamment précises. Si rien n'empêche la VRT d'élaborer et de soumettre des propositions pour les offres et activités de nouveaux médias, l'offre de tels services doit être précédée d'un mandat officiel. Il y a lieu de garantir qu'il revient en fin de compte aux autorités flamandes de certifier que les nouveaux services proposés relèvent de la mission de service public.

9.3. Proportionnalité

- (232) La Commission reconnaît qu'un système basé sur la détermination des besoins financiers du radiodiffuseur public ex ante sur une période de 5 ans peut, compte tenu de fluctuations du coût et des produits, occasionner des situations de sous-compensation ou de surcompensation en analysant les comptes d'une année donnée. Par conséquent, à l'instar d'autres affaires dans le secteur de la radiodiffusion publique, la Commission considère qu'un dépassement de 10% maximum du financement public annuel pouvant être reportée l'année suivante est une solution appropriée pour tenir compte des fluctuations financières.

¹⁶¹ Voir note de bas de page 156.

¹⁶² Cf., par analogie, la communication sur la radiodiffusion, point 42.

- (233) Une réserve annuelle supérieure peut être justifiée, par exemple lorsque l'excédent est destiné à être utilisé à des fins de service public prédéterminées, dont les coûts ont été évalués au préalable, pour autant qu'il existe des mécanismes de contrôle satisfaisants permettant de garantir que de telles réserves ne puissent être utilisées à d'autres fins.
- (234) Par conséquent, sur la base des éléments ci-dessus et conformément à l'article 17, la Commission juge que la Belgique doit mettre en place des mécanismes de correction et de surveillance ex post appropriés pour garantir que le financement public de la VRT soit uniquement limité à ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets du service public.
- (235) Ces mécanismes doivent inclure l'introduction de contrôles annuels d'éventuelles surcompensations ainsi que l'établissement de règles visant à déterminer les conditions auxquelles la VRT peut maintenir des réserves. Cela signifie par ailleurs que les surplus éventuels enregistrés dans le cadre du contrat de gestion qui peuvent être reportés à l'exercice suivant ne doivent normalement pas dépasser le montant nécessaire pour faire office de tampon contre les fluctuations imprévues des coûts ou produits (c'est-à-dire 10% de la compensation annuelle) et doivent respecter les règles de remboursement des fonds excédentaires. Par ailleurs, le cadre juridique doit prévoir une déduction complète obligatoire du surplus éventuel accumulé de la compensation accordée pour la période de redevance suivante¹⁶³.
- (236) Une autorité indépendante doit contrôler les réserves de la VRT et, à la fin de l'exercice, s'assurer que tout surplus dépassant 10% est soit déduit du financement de l'État pour l'exercice suivant, soit remboursé à l'État.

10. ENGAGEMENTS COMMUNIQUÉS PAR LA BELGIQUE

- (237) À la suite des discussions entre la Commission et les autorités belges quant aux mesures de protection requises, un accord a été conclu sur plusieurs points ; cela a amené la Belgique à communiquer, en décembre 2007¹⁶⁴, des engagements visant à modifier le cadre juridique régissant la radiodiffusion de service public en Flandre et donc le régime de financement de la VRT. Le gouvernement de la Communauté flamande de Belgique s'engage à lancer, d'ici fin mai 2008, une initiative législative au parlement flamand visant à modifier le décret sur les médias à cet égard.
- (238) Les engagements pris officiellement par la Belgique dans la lettre du 18 décembre 2007 peuvent être résumés comme suit :
- (239) Premièrement, les autorités flamandes modifieront le décret sur les médias de manière à introduire une disposition stipulant que la VRT n'est pas autorisée à lancer de nouveaux services ou activités non prévus dans le contrat de gestion sans une évaluation préalable ainsi qu'un mandat explicite du gouvernement flamand. Les autorités stipuleront également les critères à utiliser afin d'établir si un service doit

¹⁶³ La Commission souligne que cela était déjà le cas de facto dans le cadre du calcul du financement pour la période 2007 – 2011 (voir note de bas de page 48).

¹⁶⁴ Lettre des autorités belges du 18 décembre 2007, comportant en annexe une lettre du 14 décembre 2007 du ministre flamand de la fonction publique, des relations extérieures, des médias et du tourisme, Geert Bourgeois.

être considéré comme un nouveau service qui n'est pas repris dans le contrat de gestion actuel et donc faire l'objet d'une évaluation.

- (240) Avant de décider d'un mandat, le gouvernement flamand consultera le Conseil flamand des médias (*Vlaamse Mediaraad*), un organisme consultatif indépendant spécialisé¹⁶⁵. Les autorités ont également précisé les critères à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation du Conseil des médias. Le Conseil des médias doit analyser les développements sur le marché des médias flamand et dans le domaine des technologies, l'évolution du paysage médiatique flamand ainsi que le rôle de la VRT dans ce contexte. Dans cette évaluation, le Conseil tiendra par ailleurs compte de la situation économique dans le secteur des médias flamands, des offres des médias sur le marché, des tendances internationales, de la promotion de la culture et de l'identité flamande ainsi que des besoins des utilisateurs de médias. Le Conseil prendra également en considération les observations de tierces parties. Les recommandations du Conseil doivent être publiées sur son site web.
- (241) Deuxièmement, afin de garantir une transparence maximale de la procédure d'élaboration de la définition de la mission de service public de la VRT dans les futurs contrats de gestion, les autorités flamandes prévoient par ailleurs, dans le cadre juridique, une consultation publique de toutes les parties prenantes lors de la préparation d'un nouveau contrat de gestion, tous les cinq ans. La consultation sera organisée par le Conseil des médias, avec le soutien d'experts universitaires et sera basée sur les critères d'évaluation repris au point 240. Au terme de la consultation, le Conseil des médias adressera une recommandation au gouvernement, laquelle sera rendue publique.
- (242) Troisièmement, sur demande de la Commission, une version non confidentielle du cadre spécifique au merchandising et aux activités connexes¹⁶⁶ sera publiée sur le site web de la VRT et sera accessible à l'ensemble des tierces parties.
- (243) Quatrièmement, les autorités flamandes s'engageront à introduire, par le biais d'une modification du décret sur les médias, plusieurs mesures de protection liées à la proportionnalité des financements publics.
- (244) À compter de l'exercice budgétaire 2008, toute surcompensation éventuelle de la VRT résultant d'un excédent net cumulé¹⁶⁷ provenant de l'exploitation du contrat de service public est plafonné à un maximum de 10% des financements publics annuels perçus par la VRT au cours de cet exercice. En cas de dépassement du plafond de 10%, la VRT remboursera le surplus à la Communauté flamande, les fonds étant conservés sur un compte spécial de la Communauté¹⁶⁸. Ces fonds peuvent être utilisés par la Communauté flamande pour compenser d'éventuels déficits de financement liés à la

¹⁶⁵ Voir le décret sur les médias.

¹⁶⁶ Voir note de bas de page 31.

¹⁶⁷ Le terme « excédent net » est défini comme la différence entre le financement public et le coût net de la mission de service public.

¹⁶⁸ Les autorités belges ont informé la Commission que cela ne concerne pas les réserves existantes au moment de l'introduction des nouvelles mesures de protection, c'est-à-dire le fonds de réserve de 55 millions d'euros. Au titre de l'article 39, paragraphe 2, du contrat de gestion, ces réserves ont déjà été affectées au financement de la mission de service public de la VRT pour la période 2007 – 2011.

mission de service public au cours des périodes successives du contrat de gestion en cours.

- (245) Tout excédent net accumulé à la fin de la période du contrat de gestion quinquennal sera pris en compte dans le calcul des besoins en matière de financement public pour la prochaine période du contrat de gestion et déduit des financements publics que la VRT doit recevoir.
- (246) La supervision de ces mécanismes de contrôle de toute surcompensation et de tout remboursement éventuel sera effectuée par l'Inspectie van Financiën sur base des comptes annuels approuvés (*goedgekeurde*) de la VRT. L'Inspectie van Financiën est un organisme indépendant exerçant un contrôle ex ante sur le budget de la VRT ainsi que sur tous les fonds octroyés à la VRT par la Communauté flamande.

11. APPRECIATION DES ENGAGEMENTS PRIS PAR LA BELGIQUE

- (247) La Commission a évalué les engagements pris par la Belgique à la lumière des préoccupations ainsi que des propositions de modification du régime de financement identifiées ci-dessus.
- (248) L'engagement consistant à clarifier, sur base de critères, la portée des activités des nouveaux médias non visées par le contrat de gestion et donc sujettes à une évaluation ex ante ainsi qu'à un mandat ultérieur apporte une réponse aux questions soulevées dans l'évaluation sur ce point. Bien que cet engagement se limite uniquement au principe général, la Belgique s'est engagée à clarifier ces critères à un stade ultérieur.
- (249) Cela permettra aux autorités de tutelle de vérifier si la VRT n'étend pas ses activités à sa propre discrétion et, lorsque cela s'avère nécessaire, de mettre en œuvre l'obligation de mandat.
- (250) La procédure d'évaluation prévoit par ailleurs des critères d'évaluation adéquats afin de s'assurer que les services et activités des nouveaux médias répondent aux mêmes besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société que la radiodiffusion traditionnelle.
- (251) La procédure d'évaluation impliquera un organisme consultatif indépendant, le Conseil des médias. Le Conseil peut être considéré comme un organisme compétent indépendant de la VRT. Il compte des spécialistes des médias et des représentants des utilisateurs ainsi que du secteur des médias, dont la VRT, les sociétés privées de programmes de télévision, les entreprises de radiodiffusion régionales, les entreprises privées de radiodiffusion sonore, les journaux quotidiens et hebdomadaires, les journalistes professionnels, les réseaux câblés, le secteur de l'audiovisuel, l'association des droits d'auteur ainsi que le secteur de la publicité¹⁶⁹. Le Conseil peut également recourir à des experts externes.
- (252) La nécessité d'inclure les observations de tierces parties part du postulat que ces dernières ont eu la possibilité de consulter la proposition relative à un nouveau service ou une nouvelle activité. Cela garantira par ailleurs une consultation publique et une transparence minimales au cours de la procédure d'évaluation.

¹⁶⁹ Cf. art. 194 du décret sur les médias.

- (253) Sur la base de cette évaluation et d'un avis positif du Conseil des médias, la VRT peut être chargée par le gouvernement flamand de la prestation d'un nouveau service ; la portée des activités ainsi que les conseils seront mis à la disposition du public.
- (254) L'introduction dans le décret sur les médias de la disposition recommandant une consultation publique sur le mandat de service public de la VRT tous les cinq ans avant la signature d'un nouveau contrat de gestion entre le gouvernement flamand et la VRT (impliquant le Conseil des médias et des experts indépendants) prévoit des éléments importants liés à un test de l'utilité publique.
- (255) Par ailleurs, le document cadre relatif au merchandising et aux activités connexes précise les services pouvant être considérés comme des services commerciaux et sortant clairement du mandat de service public ; leur disponibilité publique renforcera la transparence ainsi que la capacité des opérateurs commerciaux à mieux planifier leurs activités.
- (256) Quant aux engagements relatifs à la proportionnalité des finances publiques, la Commission considère que les propositions apportent une réponse appropriée aux points soulevés par elle.
- (257) La Belgique s'est engagée à renforcer le contrôle annuel et les mécanismes de correction relatifs au contrôle de la surcompensation éventuelle. À cet égard, la Commission prend note en particulier de l'annonce, par la Belgique, de la fixation d'un plafond de 10% sur la surcompensation annuelle éventuelle. Sur la base de la disposition existante relative aux réserves évoquée à l'article 20ter du décret sur les médias ainsi que des engagements pris, il est entendu que tout fonds excédentaire – dont des fonds inférieurs au seuil de 10% - peut uniquement être utilisé pour des activités de service public.
- (258) Qui plus est, la Commission prend note de l'engagement stipulant que, si un surplus est dégagé à la fin de la période de redevance, celui-ci sera déduit des besoins financiers de la VRT pour la période de redevance suivante.
- (259) La Commission se réjouit également que les autorités belges aient annoncé que le contrôle financier serait réalisé par l'Inspectie van Financiën, un organe indépendant, sur base des chiffres réels.
- (260) À la lumière de ces considérations, la Commission estime que les engagements pris par la Belgique (cf. section 10) sont appropriés pour garantir que la compensation accordée à la VRT ne dépassera pas le montant nécessaire pour mener à bien les tâches de service public.
- (261) Compte tenu de ce qui précède, la Commission juge que les engagements de la Belgique apportent une réponse aux préoccupations soulevées par la Commission et que le financement public accordé par la Communauté flamande à la VRT pour mener à bien ses tâches de radiodiffusion de service public, pour autant que ces engagements soient mis en œuvre, est donc compatible avec l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.

12. CONCLUSIONS

- (262) Après avoir communiqué à la Belgique sa conclusion préliminaire selon laquelle le régime de financement actuel n'est plus compatible avec le marché commun en vertu de l'article 17 du règlement de procédure, et après avoir évalué les informations et arguments communiqués par la suite par la Belgique, la Commission conclut, en vertu de l'article 18 du règlement de procédure, que le régime d'aides existant n'est plus

conforme au marché commun (cf. section 8.5). Afin de garantir la compatibilité du régime financier à l'avenir, la Commission a discuté avec la Belgique des modifications qu'il convient d'apporter au régime de financement actuel et a donc recommandé des mesures adéquates (cf. section 9).

- (263) En communiquant des engagements visant à modifier le régime de financement spécifique aux radiodiffuseurs de service public, la Belgique a accepté de mettre en œuvre les mesures adéquates convenues. En vertu de la présente décision, la Commission prend note des engagements pris par la Belgique (cf. section 10), prend acte de cet accord au titre de l'article 19 du règlement de procédure et clôt la procédure.
- (264) La Commission rappelle aux autorités belges de communiquer en temps opportun la proposition de dispositions juridiques mettant en œuvre les engagements et, dans tous les cas, de communiquer à la Commission le cadre juridique final, lequel entrera en vigueur dans un délai de 12 mois à compter de la date du présent courrier.
- (265) La présente lettre ne porte pas préjudice à la possibilité, pour la Commission, d'évaluer continuellement les régimes d'aides en place au titre de l'article 88, paragraphe 1, du traité CE, et de proposer les mesures adéquates exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché commun.

Si la présente lettre contient des informations confidentielles ne pouvant être divulguées à de tierces parties, veuillez en informer la Commission dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception. Si la Commission ne reçoit aucune demande motivée à cette date butoir, il sera supposé que vous acceptez la divulgation à des tierces parties ainsi que la publication du texte intégral de la lettre dans la langue originale sur le site internet suivant : http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/index.htm

Votre demande doit être envoyée par lettre recommandée ou télécopie à :

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
Greffé Aides d'État
Rue de Spa 3
1049 Bruxelles
Fax : +32 2 296.12.42

Veuillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Neelie KROES
Membre de la Commission

TABLE DES MATIÈRES

1. PROCEDURE	1
2. DESCRIPTION DU SERVICE PUBLIC DE RADIODIFFUSION EN COMMUNAUTE FLAMANDE ET DU FINANCEMENT DE LA VRT	2
2.1. Contexte historique.....	2
2.2. Cadre juridique actuel	3
2.3. Supervision et contrôle.....	8
2.4. Financement de la VRT.....	10
2.4.1. Financement annuel.....	10
2.4.2. Garantie gouvernementale pour les prêts	12
2.4.3. Exonérations pour l'utilisation du spectre des fréquences.....	12
2.4.4. Recettes commerciales	12
2.5. Bref aperçu du marché de la radiodiffusion en Communauté flamande	13
3. OUVERTURE DE L'ENQUETE SUR LES AIDES D'ÉTAT	16
3.1. Observations des plaignants	16
3.2. Observations des autorités belges	17
4. "LETTRE DE L'ARTICLE 17"	18
5. OBSERVATIONS DE LA BELGIQUE FAISANT SUITE A LA « LETTRE DE L'ARTICLE 17 »	19
5.1. Qualification des mesures de financement comme aides d'État.....	19
5.2. Qualification des mesures comme aide nouvelles ou existantes.....	20
5.3. Compatibilité du financement public avec l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.....	20
6. QUALIFICATION DES MESURES COMME AIDES D'ÉTAT AU SENS DE L'ARTICLE 87, PARAGRAPHE 1, CE	23
6.1. Ressources d'État	23
6.1.1. Financement annuel.....	23
6.1.2. Garantie gouvernementale pour les prêts	23
6.1.3. Exonérations pour le spectre des fréquences.....	24
6.2. Avantage économique	24
6.2.1. Financement annuel.....	24
6.2.2. Garantie gouvernementale pour les prêts	27
6.2.3. Exonérations pour le spectre des fréquences.....	27

6.3.	Distorsion de la concurrence et incidence sur les échanges.....	28
6.4.	Conclusion sur le caractère d'aide d'État des mesures	29
7.	NATURE DE L'AIDE	30
7.1.	Financement annuel.....	31
7.2.	Garantie gouvernementale pour les prêts	36
7.3.	Exonérations pour l'utilisation du spectre des fréquences.....	37
7.4.	Conclusion concernant le caractère d'aide nouvelle ou existante des mesures	38
8.	ÉVALUATION DE LA COMPATIBILITE DU REGIME DE FINANCEMENT ACTUEL	38
8.1.	Observations générales.....	38
8.2.	Définition du mandat de service public.....	39
8.2.1.	Observations générales.....	39
8.2.2.	Définition de la mission de service public de la VRT pour la radiodiffusion sonore et télévisuelle.....	40
8.2.3.	Lancement de nouveaux services et de nouvelles activités.....	41
8.2.4.	Conclusion sur la définition du mandat de service public.....	42
8.3.	Mandat et contrôle.....	43
8.3.1.	Mandat.....	43
8.3.2.	Contrôle	44
8.4.	Proportionnalité.....	45
8.4.1.	Séparation comptable	46
8.4.2.	Limitation de la compensation des coûts nets du service public.....	48
8.4.3.	Respect des principes du marché.....	49
8.5.	Conclusions sur l'évaluation du régime de financement actuel.....	50
9.	MESURES APPROPRIÉES	50
9.1.	Définition claire de la mission de service public concernant de nouvelles activités	50
9.2.	Mandat et contrôle.....	51
9.3.	Proportionnalité.....	51
10.	ENGAGEMENTS COMMUNIQUES PAR LA BELGIQUE	52
11.	APPRECIATION DES ENGAGEMENTS PRIS PAR LA BELGIQUE	54
12.	CONCLUSIONS.....	55